



Aalborg Universitet

AALBORG UNIVERSITY
DENMARK

Folketinget og Udlændingepolitikken - diskurser om naturaliserede, indvandrere og flygtninge 1973 - 2002

Holm, Lærke

Publication date:
2006

Document Version
Også kaldet Forlagets PDF

[Link to publication from Aalborg University](#)

Citation for published version (APA):

Holm, L. (2006). *Folketinget og Udlændingepolitikken - diskurser om naturaliserede, indvandrere og flygtninge 1973 - 2002*. Institut for Historie, Internationale Studier og Samfundsforhold, Aalborg Universitet. Spirit PhD Series Nr. 4

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal -

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at vbn@aub.aau.dk providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.



SPIRIT
Doctoral Programme

Aalborg University
Fibigerstraede 2-97
DK-9220 Aalborg East

Phone: +45 9940 7195
Fax: +45 9635 0044

Mail: spirit@ihis.aau.dk

**Folketinget og
Udlændingepolitikken
– diskurser om
naturaliserede, indvandrere
og flygtninge 1973-2002**

Lærke Holm

SPIRIT PhD Series

Thesis no. 4

© 2006 Lærke Holm
**Folketinget og Udlændingepolitikken – diskurser om naturaliserede,
indvandrere og flygtninge 1973-2002**
SPIRIT – Doctoral Programme
Aalborg University
Denmark
SPIRIT PhD Series
Thesis no. 4

ISSN 1903-7783

Published by
SPIRIT & Department of History, International and Social Studies
Aalborg University

Distribution
Download as PDF on
<http://spirit.ihis.aau.dk/>

Front page lay-out
Cirkeline Kappel

The Secretariat
SPIRIT
Fibigerstraede 2, room 97
Aalborg University
DK-9220 Aalborg East
Denmark
Tel. + 45 9940 7195
Fax. + 45 9635 0044

E-mail: spirit@ihis.aau.dk
Homepage: <http://spirit.ihis.aau.dk/>

*Folketinget og Udlændingepolitikken –
diskurser om naturaliserede, indvandrere og flygtninge 1973-2002*

Ph.d.-afhandling

Hovedvejleder: Professor Ulf Hedetoft

Bivejleder: Professor Lise Togeby

Akademiet for Migrationsstudier i Danmark

Aalborg Universitet

Forsvaret februar 2006

2. udgave januar 2007

Tak	9
1. INTRODUKTION	11
1.1. PROBLEMFELT OG PROBLEMFORMULERING	12
1.2. UDVÆLGELSE AF DET EMPIRISKE MATERIALE.....	18
1.2.1. Den tidsmæssige afgrænsning	18
1.2.2. Den temamæssige afgrænsning	19
1.3. AFHANDLINGENS STRUKTUR	23
2. TEORETISK OG METODISK ANALYSERAMME	26
2.1. OPDELING AF GENSTANDSFELTET	26
2.2. DET TEORETISKE GRUNDLAG	28
2.2.1. Diskurser om nationalstat, velfærdsstaten samt menneske- og borgerrettigheder	31
2.2.2. Etnisk versus civil nationalstatsopfattelse	31
2.2.3. Velfærdsstatsbetragtninger	34
2.2.4. Menneske- og borgerrettigheder: hensyn til nationale interesser, moralske forpligtelser og internationale normer	42
2.2.5. Hvorfor diskursteori?	44
2.2.6. Oppositionsrelationer, ækvivalenskæder og den truende Andethed	51
2.2.7. Dislokationer	53
2.3. OPBYGNING AF KAPITLERNE OG OPERATIONALISERING AF DEN TEORETISKE RAMME.....	54
2.4. KRITISK METODISKE OVERVEJELSER	58
2.4.1. Validitet og reliabilitet.....	58
3. DEBATTER OM INDFØDSRET, DANSK IDENTITET OG FORESTILLINGER OM 'DE ANDRE'	61
3.1. INDFØDSRET OG NATURALISATION	61
3.1.1. Etnisk versus civil forståelse af nationalt tilhørsforhold	63
3.1.2. Bredere analyseramme for forståelse af statsborgerskab.....	64
3.2. DEN HISTORISKE BAGGRUND FOR DEN NUVÆRENDE INDFØDSRETSLOV	71
3.3. PROCEDURE OG KRITERIER OMKRING INDFØDSRETSLOVGIVNINGEN	76
3.3.1. Ændring af indfødsretsloven og kriterier for opnåelse af indfødsret.....	78
3.4. ANTALLET AF ANSØGERE OG DERES OPRINDELSESLAND	79
3.5. KVANTITATIV ANALYSE AF INDFØDSRETSDEBATTER.....	81
3.5.1. De politiske partiers grad af deltagelse i indfødsretsdebatter.....	81
3.5.2. Temaer omkring statsborgerskab	85

3.6.	IDENTIFICERING AF FORSKELLIGE DISKURSIVE STRATEGIER OM DANSK INDFØDSRET	88
3.6.1.	1978-1981 – Demokratiske principper og idealet om de nye borgere.....	89
	De centrale diskursive strategier omkring forhandlingen om indfødsretsmeddelelse (1978/81) kan beskrives således:.....	93
3.6.2.	1981/1982 Statsborgerskab som et redskab eller eksistentiel status – det danske ishockeylandshold	94
3.6.3.	1987-1988 Negativ repræsentation af 'de Andre': kriminelle udlændinge	98
3.6.4.	1992/1993 – Spændinger mellem antallet fra fremmede kulturer og danskheden.....	102
3.6.5.	1993/1994 – Integration før statsborgerskab	107
3.6.6.	1999/2000 – Forskelsbehandling over for fastholdelsen af integritet omkring statsborgerskabsbegrebet.....	112
3.6.7.	2001/2002 – Afvisning af dobbelt statsborgerskab, religionens indtog i indfødsretsdebatter og betydning af politisk medborgerskab	117
3.7.	UDVIKLING AF DE DISKURSIVE STRATEGIER OM INDFØDSRET 1978-2002.....	124
3.7.1.	Sociale identiteter: Hvad kendetegner hhv. en dansker og en indvandrer?	124
3.7.2.	Videns- og betydningssystemer: Hvad er dansk statsborgerskab i et samfund, der i stigende grad er blevet multietnisk?	125
3.8.	KONKLUSION.....	126
4.	DEBATTER OM INDVANDRER/INTEGRATIONSPOLITIK – PÅ LIGE FOD OG KULTURELLE FORSKELLE	130
4.1.	TEORETISK OG METODISK ANALYSERAMME FOR INTEGRATIONSBEGREBET	133
4.2.	1972/1973 - LANGSIGTET INDVANDRINGSPOLITIK.....	143
4.3.	1979-1980 BALANCEGANG MELLEM TILPASNING TIL OG RESPEKT FOR ANDERLEDES KULTURER OG SKIKKE	149
4.3.1.	De kulturelle Andre.....	151
4.3.2.	Positiv særbehandling - marginalisering eller ligestilling?	156
4.4.	1982/1983 – NATIONALSTATEN OG POSITIV SÆRBEHANDLING	160
4.4.1.	Justitsministeren om nationalstatens fremtid.....	160
4.4.2.	Syn på kulturforskelle	162
4.4.3.	På lige fod.....	164
4.5.	1988/1989 – INTEGRATION GENNEM TVANG ELLER FRIVILLIGHED?	169
4.5.1.	Sammenfatning	175
4.6.	1997-1998 – DET MULTIETNISKE SAMFUND	179
4.7.	1998/1999 – INTEGRATIONSLOVEN OG INTRODUKTIONSYDELSE	187
4.7.1.	1999/2000 – Fjernelse af introduktionsydelsen.....	192
4.8.	2001/2002 – STARTHJÆLP	197
4.8.1.	Nedsat ydelse som et vidundermiddel mod arbejdsløshed.....	205

4.9.	KONKLUSION.....	209
5.	DEBATTEN OM ASYLANSØGERE OG FLYGTNINGE – NATIONALE INTERESSER, INTERNATIONALE NORMER OG MORALSKE FORPLIGTELSE	215
5.1.	DANMARKS FORPLIGTELSE OG MENNESKERETTIGHEDER	218
5.1.1.	<i>Analytisk ramme for nyere danske flygtningepolitik</i>	223
5.1.2.	<i>Internationale normer</i>	224
5.1.3.	<i>Moralske forpligtelser</i>	224
5.1.4.	<i>Nationale interesser</i>	226
5.2.	1960'ERNE – 1970'ERNE.....	228
5.3.	1978/79 - BÅDFLYGTNINGE	230
5.4.	1982/1983 – PARENTESEN I DANSK UDLÆNDINGELOVGIVNING	236
5.4.1.	<i>Udlændingelovsudvalgets indstillinger og beslutningsforløbet op til 1983-udlændingeloven</i> <i>240</i>	
5.4.2.	<i>Beskyttelse mod udvisning og etablering af en asylret og procedure herfor</i>	254
5.5.	1985-1988 – POLITIKERNES HÅNDTERING AF ASYLANSØGERNES PRES PÅ DET ADMINISTRATIVE SYSTEM OG FORSLAG OM FOLKESTEMNING OVER FOR ASYLANSØGERNES RETSSIKKERHED	261
5.5.1.	<i>Nye politiske fronter på flygtningeområdet</i>	262
5.5.2.	<i>De politiske partiers deltagelsesgrad</i>	265
5.5.3.	<i>Betydning af antallet af flygtninge for udformning af udlændingepolitikken</i>	268
5.5.4.	<i>Ægte flygtninge modsat bekvemmelighedsflygtninge</i>	271
5.5.5.	<i>Internationale konventioner og internationalt samarbejde omkring byrdefordeling</i>	272
5.6.	DEBATTEN I 1990'ERNE OG FREM - FOKUS VÆK FRA INDIVIDUELLE RETTIGHEDER OVER PÅ MIDLERTIDIGHED OG REPATRIERING	278
5.6.1.	<i>1991 - Ny udlændingepolitik</i>	280
5.7.	UENIGHED OM DE FACTO-BEGREBET OG SÆRLOVENE - 1990'ERNE OG FREM TIL 2002	291
5.7.1.	<i>Særlove og nødlove: grundlaget for den fremtidige danske udlændingepolitik?</i>	294
5.7.2.	<i>Bosnierloven 1992</i>	296
5.7.3.	<i>Den anden bosnierlov 1994/1995</i>	307
5.7.4.	<i>Kosovonødloven 1998/1999</i>	313
5.7.5.	<i>1999-2000 Ophævelse af Kosovonødloven</i>	317
5.8.	OPSUMMERING – NATIONALE INTERESSER, MORALSKE FORPLIGTELSE OG INTERNATIONALE NORMER 321	
5.8.1.	<i>Internationale normer</i>	321
5.8.2.	<i>Moralske forpligtelser: medmenneskelighed og anstændighed</i>	324
5.8.3.	<i>Nationale interesser omkring politiske, økonomiske og kulturelle stabilitet</i>	325
5.9.	KONKLUSION.....	328

6.	KONKLUSION OG PERSPEKTIVERING.....	333
6.1.	DISKURSER: NATIONALSTATEN, VELFÆRDSSTATEN SAMT MENNESKE- OG BORGERRETTIGHEDER 334	
6.1.1.	<i>Civil versus etnisk nationalstatsdiskurs og post-nationalstatsdiskurs.....</i>	<i>336</i>
6.1.2.	<i>Velfærdsstatsdiskurs: Lighedslogikken.....</i>	<i>341</i>
6.1.3.	<i>Menneske- og borgerrettigheder.....</i>	<i>344</i>
6.2.	SAMMENFATNING - DE POLITISKE ALLIANCER	349
6.3.	HAR ANALYSERAMMEN VIRKET?	352
6.4.	PERSPEKTIVERING	353
	Resumé.....	355
	Summary	363
	Forkortelser for de politiske partier, 1973-2002	368
	Litteraturliste	369

Forord

Som udgangspunkt var min ambition med afhandlingen at kontekstualisere flygtninge- og indvandrerdebatterne i en dansk sammenhæng og foretage en sammenligning med den svenske Riksdagsdebat. Dette var ikke opnåeligt inden for de tre år, som jeg gennemførte studiet på, når det historiske perspektiv – 30 års debatter – samtidig skulle afdækkes. Det havde muligvis været mere overkommeligt, hvis der havde foreligget en systematisk oversigt over det primære datagrundlag enten via Folketinget eller tidligere forskning på området, men det var ikke tilfældet.¹ Jeg har derfor brugt en rum tid på at læse, udvælge og kategorisere debatterne gennem de sidste 30 år. Dette grundige forarbejde gør, at jeg med sikkerhed kan sige, at de debatter, jeg har valgt at analysere, ikke er tilfældige nedslag; de er helt centrale, og de er valgt, fordi de netop viser, hvornår diskursiv kontinuitet eller skift sker inden for perioden. Derudover har resultatet – en mere tekstnær analyse af flygtninge- og indvandrerhistorien set fra Folketingets side – medført afsløring af til tider opsigtsvækkende begrundelser for at ændre politikker eller sågar at forholde sig passivt; noget, som man let kan overse, hvis man ikke analyserer forhandlinger på nært hold. Et interessant eksempel er partiet Venstre og Det Konservative Folkepartis afvisning af at indføre en integrationspolitik i begyndelsen af 1990'erne (analyseres i kapitel 4 om integrationsforståelse).

¹ Folketinget som institution har først med etablering af udvalg for udlændinge- og integrationspolitik i dette nye årtusind taget et skridt til en mere systematisk behandling af sager vedrørende flygtninge og indvandrere (indfødsretsmeddelelserne har dog så langt tilbage som til slutningen af 1960'erne været systematisk behandlet i indfødsretsudvalget). Dertil er lovforslagene og tilhørende debatter også generelt kendetegnet ved i de fleste tilfælde at være en blandet landhandel i den forstand, at flere forskellige problemstillinger er blevet behandlet under ét.

Resultatet er således blevet en tæt analyse af folketingsdebatterne med en vis kontekstualisering til dansk historie og den samfundsmæssige udvikling. Der til har det også været vigtig teoretisk at reflektere over Folketingets forestillinger om de forskellige statusser: asylansøger/flygtning, indvandrere og naturaliseret; en opdeling, der er inspireret af Tomas Hammars model, *tre porte til nationalstaten*. Brugen af forskellige teorier herom gjorde det muligt i højere grad at begribe karakteren af de konflikter, som flygtninge og indvandrere foranlediger. Til sidst har jeg også lagt meget vægt på at behandle de forskellige partier ensartet, det vil sige analysere partiernes argumentation ud fra deres egne logikker. Afhandlingen er blevet til i en periode, hvor debatten om flygtninge og indvandrere har været følelsesbetonet og polariseret; der har jeg tilstræbt at være så 'objektiv' som mulig i udvælgelse af debatterne, behandling af partierne og i de konklusioner, jeg drager. Dette er vel vidende, at ingen kan fralægge sig sine politiske holdninger til en problematik.

Det er ikke planen, at afhandlingen skal udgives som bog, som flere har opfordret mig til. Hvis jeg havde valgt at gøre det, ville jeg ændre den på to punkter; punkter som bedømmelsesudvalget også peger på som kritiske punkter. Det første punkt vil være en nærmere beskrivelse af, hvilke omstændigheder de forskellige diskurser er opstået under og hvorfor diskurserne og de politiske kampe udvikler sig, som de gør. De historiske og politiske omstændigheder, som lovforslagene er blevet til under, er beskrevet i en vis udstrækning, men et udsyn til, hvad der sker i andre lande, ville have været interessant at behandle dybdegående. Forklaringer på ændringer i den danske debat kan nemlig langt fra udelukkende findes i noget specifikt dansk, selv om der også er landespecifikke institutionelle og historiske forhold, der spiller ind på diskursdannelse. De dominerende diskurser, der optræder i den danske debat, og de omstændigheder, som de er opstået under, er for det meste også at finde i an-

dre lande. Til eksempel ligner den danske debat om kriterier for at søge statsborgerskab på mange punkter den tyske (f.eks. omkring automatisk statsborgerskab ved slægtskab og en lang række krav ved naturalisation). Tilsvarende er der stor lighed mellem Danmark og Norge, hvad angår forestillinger om flygtninge og indvandreres rettigheder (eller ikke-rettigheder). Til sidst ligner den franske dominerende diskurs omkring deltagelse i samfundet også den danske, hvor det forventes, at indvandrere sprogligt og kulturelt assimilerer sig.

Det leder mig over til det andet punkt, som jeg vil ændre på, hvis der havde været tid. Det drejer sig om en mere præcis brug af diskursbegrebet og diskursanalyse. Der findes ikke en enkel opskrift på, hvordan man griber en sådan analyse an, hvis man vil mere end blot at opstille argumenter for og imod ændringer i udlændingepolitikken op gennem tiden. Når man vælger at bruge diskursbegrebet i stedet for mere teorineutrale begreber som 'forestillinger' eller 'argumentationsstrategier', er der en hel del teoretiske og metodiske refleksioner, man bør redegøre for; noget, som ikke er gjort tilstrækkeligt i denne afhandling. Konklusioner i analysekapitlerne peger på steder, hvor diskurserne synes at ændre politikken og sociale praksisser, og andre steder, hvor politikken og sociale praksisser ikke ændrer sig, selv om diskurserne gør det. I den sammenhæng burde kapitel 2 f.eks. indeholde en eksplicit diskussion af forholdet mellem diskurs, politik og praksis og ikke mindst en diskussion af hvilke metodiske konsekvenser, det har, når jeg mener, at alt ikke er diskursivt, men at diskurser og social praksis gensidigt påvirker hinanden. Til sidst og ikke mindst vil jeg pointere, at mine empiriske analyser ikke er diskursteoretiske i Laclau & Mouffes forstand, selv om jeg bruger deres teoriapparat. Dette ville også stå klart for dem, der kender denne skoles empiriske studier af samfundsmæssige fænomener. Min analysestrategi ligger sig i stedet teoretisk

og analytisk op ad Faircloughs diskursanalytiske tilgang, fordi den er optaget af at opstille metodologiske retningslinier for, hvordan man bl.a. identificerer diskurser i tekster. Problemet med at nøjes med at bruge Faircloughs mikro-orienterede, lingvistiske måde at analysere tekster på er, at den ikke er speciel anvendelig på et stort datamateriale. Det er bl.a. svært at bestemme koblingen mellem grammatiske udtryk og diskurser. Til dette arbejde finder jeg Laclau & Mouffes begreber velegnet til at foretage empiriske studier af samfundsmæssige fænomener.

Afslutningsvis er det godt at se, at afhandlingen efterspørges og bruges. Den vil være elektronisk tilgængelig på AMID's hjemmeside (www.amid.dk) fra februar 2007. Jeg håber, den vil blive brugt som inspiration til yderligere analyser af flygtninge- og indvandrerdebatter, og som et afsæt til det videre arbejde med at udvikle diskursanalyse inden for samfundsvidenskaberne.

Lærke Holm

29. januar 2007

Tak

Selv om jeg på ingen måde kan takke alle dem, der undervejs har bidraget til tilblivelsen af denne afhandling skal de følgende nævnes: Akademiet for Migrationsstudier i Danmark,

som blev en realitet i forår/sommer 2001 nogle måneder efter jeg begyndte på min afhandling. Jeg har haft stort udbytte af det faglige miljø og ikke mindst de kollegiale samtaler med gæsteforskere og inspirerende kollegaer på stedet.

Min vejleder professor Ulf Hedetoft, der på forbilledlig vis har formået at inspirere, motivere, men samtidig også stille de kritiske spørgsmål, der skulle til for at projektet skred frem og blev bedre gang for gang. Ikke mindst hans befriende humoristiske sans har været 'life-safer' i kritiske perioder.

Min bivejleder professor Lise Togeby, der med sine skarpe, men også meget rigtige kommentarer bl.a. har hjulpet mig til at finde den røde tråd i analysemetoden.

Jurist og forfatter Birgit Kleis og Niels Beckman, til bogen Indfødsretsloven – med kommentarer, der læste og kommenterede afhandlingens afsnit om de historiske og lovgivningsmæssige forhold omkring indfødsret.

Min kollega Ph.d. studerende Camilla Elg for de stimulerende samtaler omkring diskurs-teori m.m. vi havde i togturene fra Århus til Aalborg og tilbage.

En særlig tak til mine kollegaer adjunkt, Ph.d. Shahamak Rezaei og Ph.D. Marco Goli for deres gennemlæsninger og nyttige kommentarer til tidligere udgaver.

En særlig tak til cand. Mag. Christina Meiling der med sin sproglige kyndighed har læst og kommenteret flere udkast i løbet af processen.

En hel særlig tak til mine forældre, der som altid bakker 100 % op omkring de projekter jeg kaster mig ud i.

Og sidst, men ikke mindst, en stor og særlig tak til min familie, Henrik, Markus, Sofie og Karoline, som med stor overbærenhed har fundet sig i meget, men også gjort denne afhandling mulig.

Lærke Klitgaard Holm, 12. september 2005.

1. Introduktion

Danmark har oplevet en voldsom stigning i opmærksomhed omkring asylansøgere, flygtninge og indvandrere inden for de senere år. Opmærksomheden har overvejende været problemorienteret og følelsesbetonet og har derfor til tider delt medierne, befolkningen og politikerne i to: dem, der ser indvandring som en udfordring, men også som en potentiel positiv faktor i det danske samfund, og dem, der modsat ser de senere års udvikling som en trussel. Nogle går endda så vidt som til at kalde indvandring en national katastrofe. Denne stærke opmærksomhed og den deraf følgende polarisering er opstået i takt med, at flere politiske, økonomiske og sociale begivenheder og omstændigheder har ændret sig. Fra midten af 1980'erne voksede eksempelvis indvandringen til Danmark mere voldsomt end nogensinde før, og Murens fald forstærkede frygten for folkevandringer fra Øst. Integrationsvanskeligheder, som muligvis altid har været til stede, virker mere omsiggribende og akutte i løbet af 1990'erne med de mange flere mennesker, der skulle integreres. Og herudover har bombingene af World Trade Center den 11. september 2001 betydet forstærkede kontrolpolitikker og en skærpet retorik rettet mod indvandrere generelt og muslimer i særdeleshed, som i sidste ende kan være med til at modvirke initiativer rettet mod og forhåbninger om at fastholde en sammenhængskraft i det danske samfund. Men det faktum, at flygtninge- og indvandrerspørgsmålet er vokset til at være et af de største og dominerende emner på befolkningens politiske dagsorden², er ikke blot en direkte afspejling af virkeligheden, af de nævnte begivenheder og andre politiske omstændigheder. I nordisk sammenhæng er det f.eks. et særligt dansk fænomen, at flygtninge og indvandrere har fået så voldsom en opmærksomhed inden for de senere år (Togeby, 2004:50). Sammenlignes der med Norge, hvor antallet af indvandrere

² Siden 1998 har indvandrerspørgsmålet ligget højest på befolkningens politiske dagsorden kun udkonkurreret af summen af alle de spørgsmål, der vedrører velfærdsstatens indretning. (Togeby, 2004:39 og 50)

er på samme niveau som i Danmark, hvor der er en lignende etnisk sammensætning, og hvor indvandringsmønsteret har været det samme, er det bemærkelsesværdigt, at kun mellem fire og seks pct. af vælgerne nævnte, at indvandrerspørgsmålet var vigtigt for deres stemmeafgivning ved stortingsvalgene i 1993, 1997 og 2001. I Danmark var det hele 51 pct. af vælgerne, der ved folketingsvalget i 2001 nævnte emnet som vigtigt for politikerne at tage sig af. (Togeby 2004:50) Min pointe er, at faktiske forhold og begivenheder ikke alene kan forklare, hvorfor et emne får en stor betydning og gennemslagskraft, men at forklaringen ligeså vel skal søges i det forhold, at medierne, befolkningen og politikerne fortolker og konstruerer et faktisk emne på en sådan måde, at det giver mening og sammenhæng. En væsentlig præmis for denne afhandling er, at denne mening og sammenhæng struktureres efter og får en bestemt, fastlagt betydning i diskurser, og betydningerne skifter fra diskurs til diskurs. Formålet med afhandlingen er at undersøge, hvad det er for diskurser, som styrer én af disse meningsdannende aktørers - de politiske partiers - argumentation for den udlændingepolitik, de lægger for dagen, og hvordan denne har ændret sig i takt med, at de økonomiske, politiske, sociale og befolkningsmæssige forhold har ændret sig siden begyndelsen af 1970'erne. Det vil sige, at genstand for analyse er lovforslag, beslutningsforslag, redegørelser, forespørgsler m.fl. fra regeringspartier såvel som oppositionspartier.

I dette indledningskapitel præsenteres først problemfeltet, herunder problemformuleringen, og dernæst beskrives, hvordan det empiriske materiale er udvalgt, ligesom den samlede struktur for afhandlingen rides op.

1.1.Problemfelt og problemformulering

Jeg har valgt at følge debatterne i Folketinget, fordi det er en magtfuld institution i et repræsentativt liberalt demokrati, hvis måder at omtale, diskutere og lovgive på har stor indflydelse på meningsdannelse i medierne, befolkningen og hos andre meningsdannende aktører. Meningsdannelse sker selvfølgelig også den anden vej fra vælgere og medier til folketingspolitikere, men omdrejningspunktet for denne af-

handling er hvordan de officielle danske udlændingepolitikker retfærdiggøres. Dette har bl.a. betydning for, hvordan flygtninge og indvandrere ser sig selv som borgere i det danske samfund, hvordan politikerne ønsker, at Danmark skal fungere, og hvilket image, landet skal have på den internationale arena, f.eks. i EU og i FN-regi. Det er i denne sammenhæng vigtigt at huske, at udlændinge ikke er entydige størrelser. Deres ophold og rettigheder i Danmark er ikke nødvendigvis på samme betingelser. Diskurser og politikker omkring flygtninge og indvandrere er afhængige af udlændingenes retslige opholdssituation. Som den danske udlændingelovgivning er konstrueret, er der en hierarkisk opdeling af de udlændinge, der er bosat i Danmark, og hvor opholdsgrundlaget afspejler forskellige typer af kontrolpolitiske hensyn og retlige principper.

Disse hensyn og principper kan beskrives således:

- Der er *regionale hensyn*, som giver nordiske statsborgere eller statsborgere i et EU-land en særligt privilegeret retsstilling i udlændingelovgivningen.
- Der er *meneskerettighedshensyn*, der viser sig i reglerne om familiesammenføring samt i de særlige regler om asyl for anerkendte flygtninge.
- Den sidste gruppe er grupper af tredjelandsstatsborgere³, der kom til Danmark som led i Danmarks *indvandringspolitik* før indvandrerstoppet, altså de såkaldte gæstearbejdere. Princippet om indvandringsstop, indført i 1973, fraviges dog i et vist omfang på grund af udækket behov for specialister og andre former for arbejdskraft (Udlændingeret, 2000:4).

Siden begyndelsen af 1970'erne har ændringer og debatter om udlændingepolitikken ikke omhandlet de udlændinge, der får ophold af regionale hensyn, dvs. nordiske eller EU-borgere. Debatterne har i altovervejende grad drejet sig om inklusions- og eksklusionspolitikker over for personer fra ikke-vestlige lande primært nyan-

³ Bogstaveligt talt er denne gruppe defineret som udlændinge, der hverken er nordiske statsborgere eller statsborgere i et EU-land (Udlændingeret, 2000:4), men når denne betegnelse bruges i debatterne og i denne afhandling, refereres der primært til statsborgere fra ikke-vestlige lande.

komne flygtninge og familiesammenførte.⁴ I afhandlingen sonder jeg yderligere mellem politikker og debatter, der drejer sig om opnåelse af indfødsret/dansk statsborgerskab (naturaliserede), om integrationstiltag (indvandrere og efter 1998 også omfattende asylansøgere og flygtninge) og om regulering af adgangen til landet (primært i forhold til flygtninge). Jeg har valgt at behandle alle tre kategorier for om muligt at danne et mere komplet billede af de forskellige konfigurationer af diskurser, der opereres med inden for udlændingeområdet. Den store mængde af debatter, specielt inden for de sidste 10 år, har dog gjort, at jeg har været nødt til at afgrænse mit søgefelt. Dette har igen betydet, at jeg inden for hvert genstandsfelt har udvalgt et særligt fokusområde, der kan belyse afhandlingens hovedproblemformulering:

Hvordan legitimerer de politiske partier i Folketinget ændringer af politiken om indfødsret, indvandrere/integration og flygtninge i perioden 1973 til 2002, og hvad kendetegner de diskursive skift, der sker undervejs?

Fokus i afhandlingen er altså på de politiske partiers legitimeringsstrategier i forbindelse med centrale ændringer af udlændinge- og indfødsretslovgivningen og ikke på den politiske beslutningsproces i sig selv, fordi jeg er interesseret i at vise, hvorledes sproget spiller en vigtig rolle i skabelse af politiske konflikter og samfundsmæssige dominansforhold (Frølund Thomsen, 2000:179). Dette undersøges ved at analysere ”de udtryk, begreber, forestillinger, opfattelser og vidensformer, der former de politiske partiers præferencer, strategier og interaktion”(Torfing, 2004:10). Jeg har afgrænset det empiriske materiale til debatter i Folketinget, hvor de politiske konflikter og dominansforhold trækkes frem i processen omkring de politiske partiers positionering af deres ideologiske ståsted i forhold til flygtninge og indvandrere.

⁴ Spørgsmål om integrationsindsatser for gæstearbejderne, der kom hertil i 1960’erne og 1970’erne har således ikke været i fokus, selv om f.eks. nogle af disse mennesker har dårlige danskkundskaber, som vil forhindre dem i at bestå en danskprøve og dermed at få tildelt indfødsret.

Ændringer af den bestående lovgivning og politik foregår i et repræsentativt demokrati formelt set i folketingssalen ved at et flertal af folketingspolitikkerne trykker på den grønne knap ved tredje behandling, men forud for denne afstemning er der foregået et ofte kompliceret politisk beslutningsprocesforløb, hvor forskellige faktorer har spillet ind på den endelige udformning af lovændringen. Forskellige faktorer og aktører kan få afgørende indflydelse på en politiske beslutningsproces, og typisk er det ikke en enkelt faktor eller aktør, der afgør det, men et samspil af hensyn til vælgere, interesseorganisationer og det parlamentariske arbejde og under indflydelse af massemedierne, embedsmandstanden og nøglepersoner. Man kan sige, at de politiske partiers meningsdannelse og politiske alliancedannelser sker i samspil med disse aktører, men mit fokus er ikke på hvilke aktører, der har haft indflydelse på udformningen af lovforslag, redegørelser eller forespørgsler forud for behandlingen i folketingssalen, men i stedet på forskellige partier og politiske alliancers argumentation og diskurs, som bruges til at legitimere en politik, når de formelle forhandlinger går i gang i folketingssalen.

Argumentation inden for politik handler i høj grad om at opbygge troværdighed, hvilket jeg kalder *legitimerende* argumentation⁵, og som kan have til formål at overbevise de politiske modstandere. Hvis det politiske flertal i forvejen er sikret, er der ikke i samme grad behov for at overbevise, og så bliver der i større grad tale om at argumentere for at retfærdiggøre politikken over for baglandet og vælgerne. Mit fokus er her ikke så meget på, hvem argumentationen sigter mod, men på de præmisser som forslagene bygger på. Formålet med en sådan kortlægning af argumenter og af præmisserne er at klarlægge de forskellige og ofte modstridende diskurser, der eksisterer omkring et politikområde, i dette tilfælde udlændingepolitikken. Gennem identifikationen af modstridende diskurser i dette politikfelt kan man herefter analysere sig frem til hvilke typer af mening og sammenhæng, de danske politiske partier

⁵ En anden form for legitimerende argumentation findes f.eks. i form af et indlæg i den offentlige debat om en konkret sag, som en politiker eller anden aktør vil fremføre. (Møller Nielsen, 2001:213)

kæmper om, og hvordan disse har ændret sig siden begyndelsen af 1970'erne, hvor nyere tids indvandring begyndte. Diskurser kan siges at repræsentere de virkemidler, hvormed de politiske partier definerer og omdefinerer den sociale virkelighed, hvilket gør det muligt at skabe politiske alliancer og formulere nye visioner og strategier for et samfunds udviklingsproces. Jeg uddyber den diskursteoretiske indfaldsvinkel og det tilhørende begrebsapparat, som bruges i denne afhandling, nærmere i det næste kapitel ”teori og metode”, men vil her kort nævne, at magtbegrebet er centralt og handler om hvilke konkurrerende forståelser af danskhed, fremmedhed, integration, ligestilling og humanisme, der eksisterede i Folketinget over perioden 1973-2002.

Dette er en meget bred problemstilling, hvorfor jeg har valgt at præcisere afhandlingens problemformulering i tre underspørgsmål, som analyseres i tre selvstændige kapitler, der hhv. drejer sig om naturaliserede⁶, flygtninge og indvandrere:

- **Hvilke diskursive strategier trækkes der på omkring tildeling af indfødsret i perioden 1978-2002, og hvordan bidrager de til og ændrer betydninger af hhv. et etnisk og et civilt tilhørsforhold – nationalt såvel som post-nationalt?**
- **Hvilke opfattelser af ligestilling trækkes der på i integrationsdebatterne, og hvilken rolle tildeles staten i sikring af, at indvandrere bringes på lige fod med danskere i perioden 1973-2002?**
- **Hvilke diskursive strategier bruger de politiske partier i bestræbelsen på at betydningsfastlægge flygtningebegrebet, og hvilken betydning tillægges menneskerettighedskonventionerne i perioden 1979-2002?**

Grunden til at flygtninge- og indfødsretsdebatterne først analyseres fra slutning af 1970'erne skyldes, at der ikke var nogen tidligere, altså fra 1968 og frem.

⁶ De indvandrere, der får tildelt dansk statsborgerskab ved lov.

Svarene på disse tre underspørgsmål tegner et billede af de politiske partiers forestillinger om, hvordan samfundets sammenhængskraft skal bevares og udvikles og hvilke instrumenter, der skal tages i brug for at nå dette mål. Med hensyn til *det første underspørgsmål* er problemstillingen, at ikke-etniske danskere i stigende grad tildeles dansk statsborgerskab. Dette har betydning for, hvad der forstås ved en dansker, da statsborgerskabsbegrebet både handler om erhvervelse af rettigheder og pligter, men også om dansk identitet. Og hvad er dansk identitet? Dette er historisk bestemt, men også under forandring. Min påstand er, at forandringerne sker i retning af en manifestation og specificering af det stærke bånd mellem rettigheder og etnisk nationalt tilhørsforhold som, der ligger i de grundprincipper om indfødsret, der blev nedfældet for over 100 år siden, dvs. afstammingsprincippet (*jus sanguinis*) og afgivelse af hidtidigt statsborgerskab.

Problemstillingen i *det andet underspørgsmål* drejer sig om, hvordan der skal lovgives i et multikulturelt samfund. Spørgsmålet er, hvordan Folketingets partier forstår og lever op til den officielle målsætning for integration, som er, at ”*nyankomne udlændinge sikres mulighed for deltagelse på lige fod med andre borgere i samfundets politiske, økonomiske, arbejdsmæssige, sociale, religiøse og kulturelle liv*”⁷. Debatterne illustrerer, at de politiske partier er uenige om, hvorvidt dette skal ske gennem en formel eller reel ligestilling med etniske danskere, og hvorvidt staten skal spille en aktiv eller passiv rolle i den forbindelse. Min tese er, at der er en politisk konsensus omkring forestillinger om integration, der bygger på ideen om at videreføre homogenitet i det danske samfund, om end ikke som tidligere i en etnisk form, men så i en eller form for ensliggørelse.

Endelig handler problemstillingen i *det tredje underspørgsmål* om, hvordan opfattelsen af flygtningebegrebet har ændret sig siden 1983, hvor lovændringen ifølge juridiske iagttagere fik internationalt ry ”for at gå i spidsen for en humanitær flygtning-

⁷ Integrationsloven nr. 425 af 10. juni 2003, §1, stk. 2.

gepolitik” (Jensen 1999:335). Den ændrede betydningsfastlæggelse af flygtningebegrebet sker gennem tre modstillinger: de facto flygtninge/konventionsflygtninge, særlov/udlændingelov og rigtige/forkerte flygtninge, der alle tre er centrale i flygtningekapitlet. Min tese er, at diskurser om at bevare den sociale og politiske stabilitet i Danmark i stigende grad dominerer i forhold til argumenter om menneskerettighedsnormer og moralske forpligtelser til at hjælpe mennesker på flugt. I afhandlingen vil jeg afsøge og diskutere svar på disse spørgsmål.

Sammenfattende er formålet med afhandlingen at kortlægge de meninger og sammenhænge, som den danske udlændingepolitik udspiller sig indenfor over de sidste 30 år ved at undersøge de diskurser og diskursive strategier, der trækkes på. Det drejer sig i forlængelse heraf om at kortlægge magtforholdene både diskursivt i den forstand, at der dannes et billede af *hvad og hvem* den politiske kamp drejer sig om, men også partipolitisk for at forstå *hvordan og under hvilke betingelser* kampen er foregået. De følgende to afsnit beskriver, først hvordan jeg har udvalgt det empiriske materiale, som analyseres i analysekapitlerne, og dernæst den samlede struktur for afhandlingen.

1.2. Udvalgelse af det empiriske materiale

Jeg har afgrænset materialet på to områder: tidsmæssigt og temamæssigt, hvilket er bestemt ud fra overvejelser, som jeg vil gennemgå i det følgende.

1.2.1. Den tidsmæssige afgrænsning

I denne afhandling har jeg valgt at fokusere på de tre sidste årtiers debat, som det fremgår tidligere, da indvandringen i dette tidsrum har adskilt sig fra tidligere tiders indvandring i både omfang og karakter. Det var sparsomt med opmærksomhed omkring flygtninge og indvandrere i begyndelsen af 1970'erne, men dette ændrede sig fra 1984 og frem, hvor emnet fik en permanent høj placering på politikernes, befolkningens og mediernes dagsorden. Den første debat, der analyseres, er Socialistisk Folkeparti (SF)'s forslag fra 1973 om at få formuleret en langsigtet indvandrer-

politik. Selvom der fandt enkelte debatter om gæstearbejdere sted tidligere, jf. figur 1, afspejler og sammenfatter 1973-debatten meget godt de stridspunkter og diskursive strategier, der var omkring gæstearbejdere. Materialets sluttidspunkt er i maj 2002, hvilket er mere pragmatisk bestemt. Materialet skulle være tilstrækkeligt omfattende for at gennemføre en meningsfuld analyse af diskursforandring over tid. Derudover er behandlingen af den nye VK-regerings forslag til lovændring på udlændingeområdet i foråret 2002 interessant at have med af flere grunde. En væsentlig grund er for at afdække, hvorvidt det diskursive felt ville ændre sig med i takt med, at der etableres et solidt flertal for ”en stram, men retfærdig udlændingepolitik”, som var Det Konservative Folkeparti (KF) og Venstre (V)’s motto i deres tid i opposition. Valget af de enkelte debatter og fravælgelse af andre i den mellemliggende periode er bestemt af det fokus, der har været i de enkelte analysekapitler som jeg redegør for i det følgende afsnit.

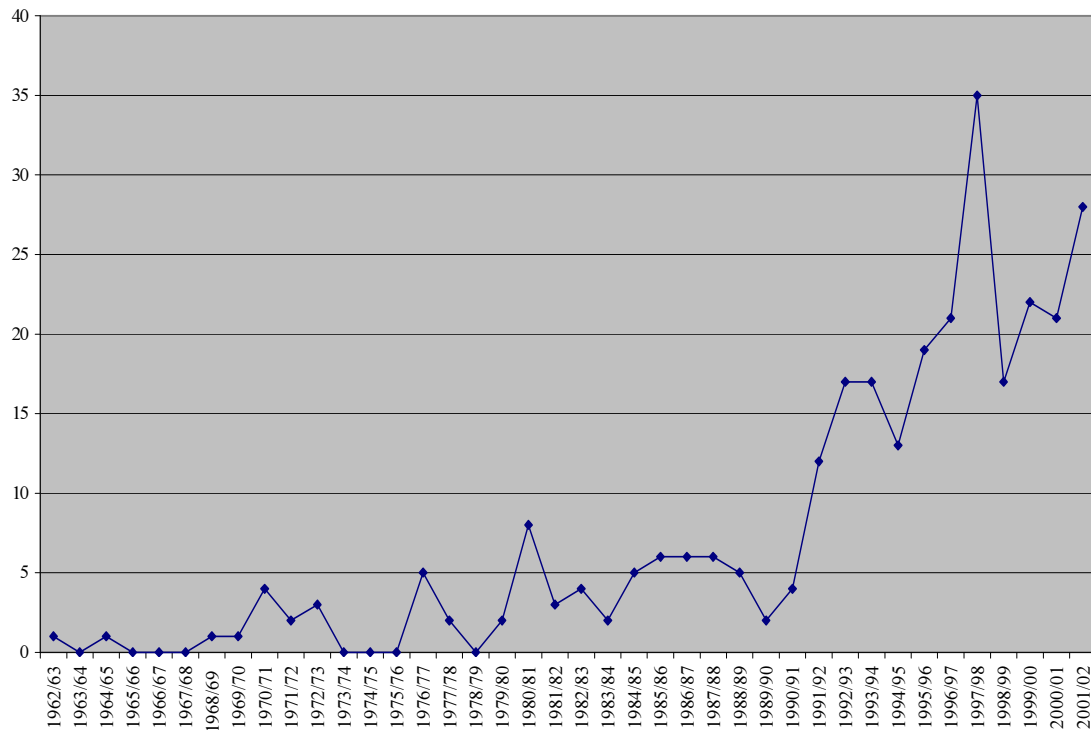
1.2.2. Den temamæssige afgrænsning

Det har også været nødvendigt at afgrænse materialet temamæssigt, eftersom det ville være uoverskueligt og tidsmæssigt umuligt at analysere samtlige eller bare hovedparten af de folketingsdebatter, der har fundet sted i forbindelse med ændringer af udlændingeloven, indfødsretsloven, integrationsloven og de tilstødende forespørgselsdebatter og redegørelser m.v. siden slutningen af 1960’erne. Antallet af aktiviteter i folketingsregi på flygtninge- og indvandrerområdet fremgår af nedenstående figur 1, som afspejler en kraftig stigning af antallet af forhandlinger⁸ gennem 1990’erne. Det, der ikke fremgår af figuren er, at forhandlingerne ikke kun er steget

⁸ Ordet forhandlinger bruger jeg i afhandlingen til at betegne den forhandlingsproces, som lovforslag er underlagt i Folketinget. Denne proces omfatter 1., 2. og 3. behandling af et lovforslag. Behandling i diverse udvalg ligger uden for disse forhandlinger, fordi jeg kun analyserer den debat/forhandling, der foregår fysisk i Folketingssalen. Betænkninger, som indeholder de politiske partiers holdninger til et lovforslag og evt. ændringsforslag, er også en del af mit empiriske materiale, men altså ikke noget, som er indeholdt i ordet forhandlinger. Udvalgsbehandlinger sker mellem 1. og 2. behandling. Lovforslaget kan også blive henvist til en ny udvalgsbehandling mellem 2. og 3. behandling. Efter denne afgiver udvalget normalt en tillægsbetænkning, der bl.a. kan indeholde ændringsforslag. (Information fra Folketinget, 10.1.2002, p. 4)

i antal over årene, men er blevet væsentlig længerevarende (målt i taletid for hver forhandling) i kølvandet på områdets stigende politiske betydning.

Figur 1 Antallet af aktiviteter i Folketinget vedr. flygtninge og indvandrere



Incl. forslag, som omfatter lovforslag, beslutningsforslag, redegørelser og forespørgsler, ekskl. spørgsmål og debatter om tildeling af indfødsret.

Ud over de egentlige forhandlinger, som foregår i folketingssalen, har jeg også inddraget udvalgte rapporter, betænkninger og bemærkninger til lovforslagene, hvis disse har indeholdt udslagsgivende meningsudsagn, som kunne supplere debatterne i salen. Det har dog ikke været nødvendigt at have alle debatter med for at sikre en stor udsagnskraft af analyserne. Det materiale, der er udvalgt, er repræsentativt med hensyn til at kunne undersøge og kortlægge det diakrone diskursive billede af de væsentlige overordnede konfliktpunkter omkring inklusions- og eksklusionspolitikker inden for indfødsret, flygtninge- og indvandrerfeltet. Debatter omkring *tildeling af indfødsret* er valgt i det omfang, at de afspejlede 1) de forskellige principielle forståelser af dansk statsborgerskab, der eksisterer i Folketinget fra slutning af

1970'erne, hvor de første debatter fandt sted frem til 2002 og 2) hvilke legitimeringsstrategier der blev anvendt i den samme periode til at ændre kriterierne for tildeling af indfødsret til indvandrere. Debatter omkring *integration af indvandrere* er udvalgt for at kunne undersøge og kortlægge, hvordan målsætninger omkring integration har ændret sig fra 1973 til 2002, og hvordan de politiske partier har tillagt forskellige betydninger af integration og ligestilling. Jeg bruger konkrete politikker omkring bosætning, modersmålsundervisning, arbejdsmarkedet m.fl. som eksempler på, hvordan integrationsmålsætninger omsættes til praksis, men disse politikker er ikke genstand for selvstændig analyse. Hele den organisatoriske del af integrationsindsatsen, f.eks. opgavefordeling mellem stat, kommuner og Dansk Flygtningehjælp, er heller ikke gjort til genstand for analyse, fordi min problemformulering er afgrænset til afdækning af folketingspolitikernes forskellige forståelse af begreberne integration og ligestilling, men også fordi debatterne meget perifert handler om selvstændige politikområder og om organisationsperspektivet. Symptomatisk for debatter om indvandrere og integration er, at de ofte er overordnede diskussioner omkring, hvad de forskellige partier forstår ved integration. Det sidste genstandsfelt, *flygtningedebatter*, indeholder debatter, der afspejler de forskellige forståelser af det at være politisk flygtning. Dette synes at ske gennem tre modstillinger: de facto flygtninge/konventionsflygtninge, særlov/udlændingelov og rigtige/forkerte flygtninge, hvorfor jeg har udvalgt de debatter, der tager fat om disse modstillinger.

Fokus er således på at analysere diskurser omkring de centrale begreber: statsborgerskab, integration og flygtninge, og ambitionen er dermed ikke at danne et samlet billede af de enkelte partiers brug af forskellige diskursive strategier eller en komplet kortlægning af diskursive strategier i tilknytning til samtlige debatter om udlændinge siden begyndelsen af 1970'erne. Der er flere skelsættende begivenheder og temaer, der har fået meget politisk opmærksomhed, som jeg ikke kommer ind på. Blot for at nævne et par oplagte: Tamil-sagen fra slutning af 1980'erne og begyndelsen af 1990'erne, diskussionerne om tvangs-/arrangerede ægteskaber i slutningen af 1990'erne og debatterne om tilknytningskravet efter regeringsskiftet i 2001. Disse

har jeg ikke taget med, fordi de ikke i nævneværdig grad fremhæves i de debatter, som jeg har udvalgt.

1.3. Afhandlingens struktur

Kapitel 2 indeholder den teoretiske og metodiske ramme for afhandlingen. Laclau og Mouffes diskursteori er styrende for min læsning og forståelse af udlændingepolitikken i den forstand, at min analyse fokuserer på modstillinger, ækvivalenser og skift i diskurserne, som de optræder i folketingsdebatter - med henblik på at kunne kortlægge partipolitiske konflikter og dominansforhold i de opfattelser, der eksisterer omkring naturaliserede, indvandrere og flygtninge. Derudover indeholder kapitlet en teoretisk ramme omkring nationalstatsforståelser og forståelser af hvilken rolle, velfærdsstaten får tillagt af rolle i integrationsprocessen. Endelig præsenteres min operationalisering af den teoretiske ramme. Kapitel 3, 4 og 5 er de kapitler, hvori det empiriske materiale analyseres. Debatterne om nationalisation analyseres først, derefter hhv. integrations- og flygtningedebatterne. Denne rækkefølge er ikke tilfældig, men handler om at præsentere og diskutere, hvad politikerne forudsætter ved fuldt medlemskab af det danske samfund – dansk indfødsret. Denne baggrundsindsigt er gavnlig for at forstå, hvorfor integrationspolitikken diskuteres som den gør og flygtningepolitikken ligeså. Mit argument er nemlig, at man kun kan forstå diskurser omkring integrations- og flygtningepolitikken ved at kende til diskurser omkring dansk nationalt tilhørsforhold. På samme vis spiller integrationsdiskurser også ind på flygtningediskurser, hvorfor jeg har valgt at præsentere analyserne i omvendt rækkefølge i forhold til Thomas Hammars forståelse af retslig opholdssituation, altså fra den inderste cirkel og ud (Hammars model præsenteres i følgende kapitel 2). **Kapitel 3** er det første af tre analysekapitler af empirien; jeg analyserer hér indfødsretsdebatterne. Til analyse af disse præsenteres forskellige traditioner for forståelse af statsborgerskabsbegrebet inden for den vestlige verden. Det drejer sig om forskellige politiske og filosofiske strømninger, der bliver sammenfattet i den liberale, den kommunitære, den republikanske, den socialdemokratiske og den radikale forståelse

af statsborgerskab. Disse idealtypiske fortolkninger af, hvad statsborgerskab skal være for en størrelse, placeres i et spændingsfelt mellem individ-fællesskab og frihed-lighed. Afslutningsvis diskuteres disse forståelser i forhold til den etniske og civile opfattelse af nationalt tilhørsforhold. I **kapitel 4** analyserer jeg de debatter, der beskæftiger sig med at fastlægge de overordnede mål for tilpasning og integration af indvandrere⁹ i det danske samfund. Som ramme for analysen benytter jeg mig af en model, udviklet af den hollandske politolog Han Entzinger, der tager højde for integrationsbegrebets mangesidede natur, og som gør det muligt at fastholde de forskellige argumenter, politikere bruger til at legitimere deres integrationspolitik i relation til forskellige ideologier og domæner. I den valgte model forstås integration grundlæggende ud fra enten en individorienteret eller gruppeorienteret tilgang, men tillægges også forskellige betydninger alt afhængig af, hvilket domæne – det politiske, kulturelle eller social-økonomiske – det bruges inden for. Analysen drejer sig primært om forskellige forståelser af ligestillingsbegrebet, og om hvilken rolle de politiske partier vil tildele staten for at bringe indvandrere på lige fod med danskere. I **kapitel 5** analyserer jeg flygtningedebatter, hvor omdrejningspunktet er udviklingen i forskellige forståelser af flygtningebegrebet. Forhandlinger om den danske flygtningepolitik er kendetegnet ved at være konstrueret omkring et komplekst samspil af politiske, kulturelle, moralske, juridiske, økonomiske og ideologiske aspekter. Jeg har valgt at behandle disse aspekter, som vil udgøre min analyseramme under tre hensyn: nationale interesser, moralske forpligtelser og internationale normer. Denne analyseramme er inspireret af Niklaus Steiners bog ”Arguing about asylum”. I **kapitel 6** foretages en diakron sammenligning af de diskursive strategier, der er identificeret i de enkelte analysekapitler gennem nogle overordnede diskurser, som er nati-

⁹ Med vedtagelsen af integrationsloven i 1998 omfattede de kommunale integrationstiltag nu også flygtninge, som hidtidigt havde haft et integrationsforløb i Dansk Flygtningehjælps regi. Denne flytning af integrationsansvar har en vis betydning for, hvordan man ser på flygtningenes situation. Den tidligere dominerende opfattelse af, at integration modarbejder repatriering, synes med integrationsloven at blive afløst af en anden logik, hvor der ikke længere er denne modsætning, hvorfor der samtidig sker en udviskning af forskellen mellem flygtninge og arbejdsimmigranter. Dette perspektiv uddybes i de følgende analysekapitler.

onalstatsopfattelser, velfærdsstatsopfattelser og opfattelser af menneske- og borgerrettigheder i et liberalt demokrati. Afslutningsvis samles der op på hovedlinierne i afhandlingen, og resultaterne sættes herefter i et europæisk perspektiv.

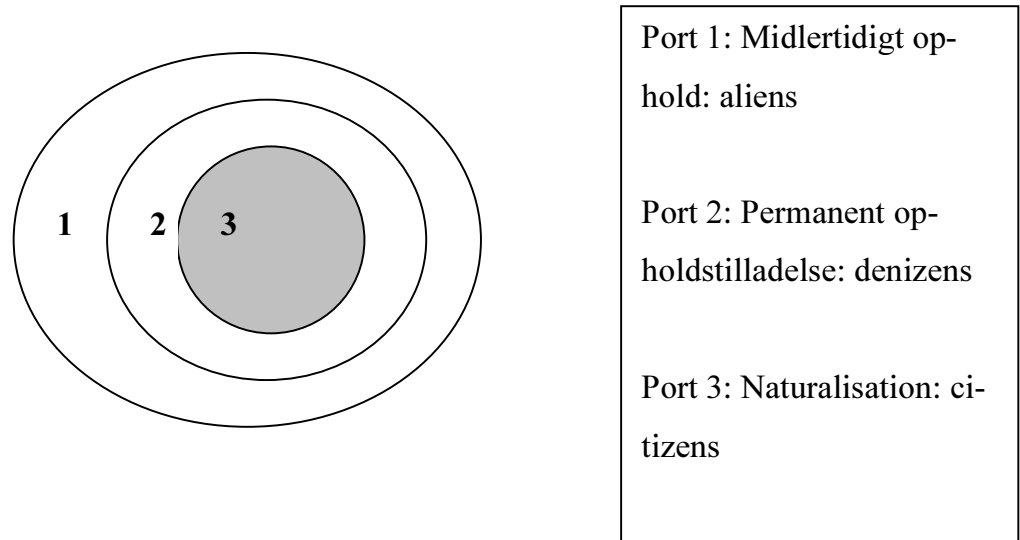
2. Teoretisk og metodisk analyseramme

Som nævnt i indledningen har jeg valgt at analysere udlændingeområdet ved at dele det op i tre genstandsfelter: naturaliserede, indvandrere og asylansøgere/flygtninge i den nævnte rækkefølge og analysere disse hver for sig. I dette kapitel vil jeg skildre de overvejelser, der danner baggrund for denne opdeling, de teorier jeg anvender for at belyse det empiriske materiale og beskrive hvorledes jeg vil operationalisere teorirammen.

2.1.Opdeling af genstandsfeltet

Inspiration til at fokusere på diskursive strategier omkring de tre forskellige statusser - naturaliserede, indvandrere og asylansøgere/flygtninge - har jeg hentet fra Tomas Hammars model med tre niveauer af 'medlemskab' i nationalstaten. Hammar beskriver disse niveauer som adskilt af porte, der udgøres af inklusions- og eksklusionspolitikker, som politikerne fastlægger. Denne model er illustreret i følgende figur:

Figur 1 Tomas Hammars tre porte til nationalstaten



Det første stadium er, når en udlænding – ”alien” – kommer igennem ”port 1”, som består af midlertidigt besøgende, gæstearbejdere og flygtninge med midlertidig opholdstilladelse. Det næste stadium, når ”port 2” passeres, omfatter udlændinge med permanent opholdstilladelse, som består af flygtninge og familiesammenførte. Denne type personer har med Hammars benævnelse status af ”denizen”, som er en gammel engelsk betegnelse for privilegerede fremmede, som ikke har fuldt medlemskab i form af statsborgerskab (Hammar, 1990:14). I de fleste vestlige demokratier er forskellen mellem ”denizen”-skab og statsborgerskab politiske rettigheder, bl.a. i form af valgret og valgbarhed til parlamentsvalg. Det sidste stadium, når ”port 3” passeres, består af alle, der besidder den pågældende stats statsborgerskab. I forhold til udlændinge vil det sige personer, der er blevet naturaliserede (Hammar, 1990:16-18).

Afhandlingen drejer sig altså om at analysere begrundelser for ændringerne i de inklusions- og eksklusionskriterier, der opstilles for at få adgang til hhv. port 1, 2 og

3. Disse kriterier har ændret sig gradvist, siden man indførte indvandrerstoppet i 1973 i form af, hvem der kan få status som politisk flygtning, hvilke integrationskrav der stilles til indvandrere, og hvilke kriterier der gælder for at opnå indfødsret. Jeg vil undersøge hvornår og under hvilke omstændigheder begrundelser bruges til at lette og skærpe betingelser for adgang til de forskellige porte for at beskrive og kortlægge de forskellige opfattelser af dansk identitet, den danske velfærdsstat og Danmarks relationer til omverdenen, som de eksisterer i valgte folketingsdebatter. For at sige noget om disse aspekter har jeg valgt at kombinere teorier om nationalisme og velfærdsstatsbetragtninger inden for en diskursteoretisk forståelsesramme. Nedenfor følger en nærmere beskrivelse af rammen, og hvorfor jeg har valgt denne sammensætning.

2.2. Det teoretiske grundlag

Mit indgangsspørgsmål til at udforme min teoretiske analyseramme har været, hvorfor indvandring og tilstedeværelse af etniske minoriteter i et land som Danmark siden slutningen af 1960'erne har været betragtet og stadig betragtes som problematisk. Lidt firkantet kan man sige, at indvandrervenlige politikere, medier, borgere og andre aktører på den ene side ser flygtninge og indvandrere overvejende som en udfordring af kulturelle, sociale eller økonomiske grunde, hvor på den anden side andre, som f.eks. de indvandrerskeptiske politikere, medier og almindelige borgere, ser den samme gruppe af personer som udnyttende af de særlige høje danske velfærdsydelser, og som en trussel mod det hidtidigt etnisk-kulturelle, homogene danske samfund. Fælles for disse to, ofte grundlæggende uenige, politiske lejre er dog en opfattelse af indvandring som overvejende problemorienteret, hvad er begrundet i, enten at der er reel ulighed mellem minoriteter og majoriteter i samfundet, eller at antallet af flygtninge og indvandrere og deres krav om indflydelse er en trussel mod den hidtidige samfundsorden.

Siden midten af 1980'erne har samtlige partier, uafhængigt af standpunkt i forhold til indvandring, i store træk kontinuerligt og aktivt gjort noget for enten at stramme

adgangen til landet, formulere og implementere integrationspolitikker eller begge dele. Det fælles idégrundlag, som disse to modpoler taler ud fra, synes derfor at udspringe af et ønske om at fastholde og videreføre velfærdsstatens integrationsprojekt om at skabe sammenhængskraft i samfundet. Dette er måske ikke overraskende og slet ikke et særligt dansk fænomen. Generelt set er skabelsen af en samhørighedsfølelse mellem mennesker i et land et centralt anliggende for demokratiske stater, som filosofen John Stuart Mill udtrykte det i midten af 1800-tallet, og som andre filosoffer og samfundsforskere siden hen i store træk har været enige i. Der er dog tre specifikke danske principper og forhold, der på sin vis adskiller Danmark fra andre nordiske lande, men i særdeleshed fra klassiske indvandrerlande som USA og Canada, hvilket medvirker til at gøre indvandring problematisk for Danmark, og som kræver i det mindste et brud med den hidtidige samfundstænkning.

Det første princip er, at der eksisterer den udbredte selvopfattelse i Danmark, at landet besidder *"a high degree of cultural homogeneity, social trust and political consensualism, and has traditionally cultivated a national image of tolerance, friendliness and internationalism"* (Hedetoft, citat fra bog, der udkommer i 2006). Hvor flere politikere i løbet af 1980'erne begyndte at stille spørgsmålstejn ved, om danskere vitterligt var åbne, gæstfrie og tolerante, eller om det ikke rettere forholdt sig omvendt, var der gennemgående for perioden 1973-2002 en bred politisk konsensus omkring forestillingen om kulturel homogenitet som et centralt element i at fastholde og udvikle sammenhængskraften i det danske samfund. Som debatter om indfødsret og integration afspejler, synes denne forestilling at være svært forenelig med indvandring, når man samtidig har en officiel målsætning om, at indvandrere skal deltage på lige fod med danskere. Derfor er debatterne også præget af to forskellige lighedsforståelser: at blive politisk ligestillet (opnå samme borgerrettigheder) og at være kulturelt ensartet. Det interessante er selvfølgelig, hvad de politiske partier forstår ved kulturel homogenitet, og en nærmere diskussion af dette begreb fremstilles i kapitlet om indfødsret.

Det andet princip er, at velfærdsstaten ifølge dens egen logik bør være et relativt lukket system for at kunne opretholdes. Princippet er, at medlemmer af en nation indbyrdes genfordeler den rigdom, som medlemmer af nationen skaber (Necef, 2001:61), hvilket mange nyankomne af gode grunde ikke har kunnet indgå i fra starten. Velfærdsstaten er desuden karakteriseret ved "*a significant extent of state regulation and intervention in the societal domain and (unlike welfare arrangements in many continental countries, such as Germany, for example) significant levels of socio-economic redistribution across social groups and classes*" (Hedetoft, citat fra en bog, der udkommer i 2006). Spørgsmålet er, hvordan velfærdsstaten forholder sig til etnisk ulighed. Hvordan håndterer staten den principielle modsætning mellem respekt for individets autonomi og den statslige styring, som ligger i velfærdsstatens fordelingspolitik? Hvordan forholder staten sig med hensyn til at lovgive for alle i samfundet stillet over for at rette lovgivningen mod en udvalgt gruppe som f.eks. flygtninge og indvandrere? Disse spørgsmål vil blive behandlet primært under kapitlet om integration.

Det sidste princip er mere et forhold end et princip og drejer sig om den sparsomme erfaring, Danmark har med andre minoritetsgrupper, hvilket kan have en vis betydning for, hvilke institutionelle og politiske rammer og forudsætninger et land har til at kunne håndtere f.eks. integration. Grønlændere, færinger og sydslesvigere fungerer officielt som minoriteter, men adskiller sig væsentligt fra flygtninge og indvandrere, materielt ved ikke at være omfattet af udlændingeloven eller integrationsloven, og diskursivt ved at være en historisk del af det danske rigsfællesskab, hvorfor disse minoriteter betragtes som særlige nationale og velfærds-mæssige undtagelser.

I de følgende to afsnit beskrives og diskuteres den teoretiske ramme for afhandlingen. Nationalismeteorier og velfærdsstatsbetragtninger behandles sammen i det første afsnit, og diskurstheori som metodeteoretisk indfaldsvinkel behandles i det efterfølgende afsnit.

2.2.1. Diskurser om nationalstat, velfærdsstaten samt menneske- og borgerrettigheder

Hvordan sikres samhørighedsfølelsen i et samfund, der i stigende grad består af flere forskellige kulturer, der lever side om side? Hvilke strategier bruger politikerne, når de taler om integration, og hvilke forestillinger har de om indvandrere, der får tildelt dansk indfødsret? Hvilke hensyn spiller ind på modtagelse af flygtninge? I arbejdet med at kunne svare på disse spørgsmål og kortlægge de diskursive strategier, som politikerne bruger, viser det empiriske materiale og den videnskabelige litteratur på området, at udlændingebatterne kredser om tre centrale spændingsfelter:

- civil og etnisk forståelse af nationalt tilhørsforhold
- staten som en aktiv eller passiv aktør
- hensyn til nationale interesser, moralske forpligtelser og internationale normer

Disse spændingsfelter fungerer centralt inden for hvert deres genstandsfelt, hhv. indfødsrets-, integrations- og flygtningebatter, selvom det ikke udelukker, at f.eks. civil og etnisk forståelse også er aktuelt inden for de to andre genstandsfelter. I de følgende tre afsnit uddybes nærmere, hvad disse spændingsfelter dækker over.

2.2.2. Etnisk versus civil nationalstatsopfattelse

Centralt for nationalstatens sammenhængskraft - som det ligger i ordet - er forholdet mellem nation og stat og disse to størrelses relation til folket. I den akademiske litteratur på området hersker der uenighed på flere fronter, f.eks. i relation til hvad der kendetegner nationalisme (dog noget omkring nationen udtrykt i stærke nationale følelse, national retorik og/eller egentlige politiske bevægelser), dens forhold til politisk magt og om den er et svagt eller stærkt led i forandringsprocesser (Huchinson & Smith, 1994:47). Denne afhandling vil fokusere på de forskellige forestillinger om det nationale, der udspringer af primordialisme og konstruktivisme. En eks-

ponent for den primordiale forståelse af nationalt tilhørsforhold er Anthony Smith, der forudsætter et vist fundament (en etnie), for at en nation kan opstå. Ifølge Smith er der visse objektive kulturelle fænomener at støtte sig til som udgangspunkt for national identitet. Det er disse kulturelle markører: sprog, religion og territorium, der i skiftende kombination definerer et etnisk fællesskab. Kritikken af Smith har været, at de såkaldte objektive faktorer, som definerer en etnie, i høj grad også er *"subjektive faktorer: fælles myter og tradisjoner er subjektivt oplevd og formidlet. Selv mediet for formidlingen, det fælles språket, er også i høj grad en subjektiv kjernefaktor* (Friis, 1998:131). Der vil altid være en formidling af kulturelle markører eller "objektive faktorer", således at der sker repræsentation. Man kan således ikke skelne mellem falske og ægte fællesskaber. Anderson er på linie med denne kritik, og fremfører at *"communities are to be distinguished, not by their falsity/genuineness, but by the style with which they are imagined"* (Anderson, 1983:6). Anderson definerer altså nationen som *"an imagined political community – and imagined as both inherently limited and sovereign"* (Anderson, 1983:14). I denne definition betragtes national identitet som et forestillet fællesskab, altså en social konstruktion. National identitet forudsætter hos Anderson således ikke en "kerne" som hos Smith, men er et følt fællesskab med et folk, som man ikke nødvendigvis kender eller tidligere har mødt. Aktører som politikere, medier og folkets sociale repræsentationer af de fysiske og sociale forhold i fortid og samtid spiller her en afgørende rolle for, hvordan national identitet konstrueres. I modsætning til Smith kan Anderson ud fra sin definition forklare, hvordan nationer og andre politiske identiteter skifter over tid, fordi de er *"et resultat av en dynamisk, kontinuerlig forestilling koblet til materielle faktorer"* (Friis 1998:130). Den konstruktivistiske tilgang, som bl.a. Anderson og Gellner er eksponenter for, er anti-primordiale i den forstand, at det nationale betragtes som en konstruktion, men de deler alligevel primordialisternes opfattelse af at *"nationalism and national identity are, today, inescapable, necessary manifestations of the sociological and political structuration of modernity"* (Hedetoft 2003:24). I analysen vil jeg bruge Clifford Geertz terminologi omkring det etniske og det civile,

hvor man kan sige, at den primordiale tilgang lægger sig op ad en etnisk forestilling om det nationale, og den konstruktivistiske tilgang muliggør en civil forestilling om det nationale.

Et post-nationalt tilhørsforhold

Der findes dog også en væsentlig opposition til det ovenfor beskrevne nationale udgangspunkt, som deler den konstruktivistiske forståelse af identitetsdannelse, men som udfordrer den dominerende forestilling om sammenhæng mellem nationalitet, etnicitet og identitetsdannelse som forudsætning for at være aktiv deltager i et samfund. Yasmin Soysal er eksponent for denne post-nationale forestilling, der bygger på idealet om, at verden indrettes efter menneskerettighedsprincipper og i overensstemmelse med den stigende eksistens af transnationale identiteter og netværk: *"postnational citizenship confers upon every person the right and duty of participation in the authority structures and public life of a polity, regardless of their historical or cultural ties to that community"* (Soysal 1994:3).

Afslutningsvis vil jeg dog fremhæve, at selv om begrebsparret etnisk versus civil er udbredt anvendt inden for nationalismeforskning, er det dog langt fra enkelt at operationalisere. Begreberne er flertydige, og både anvendelse af en snæver og en bredere definition af hhv. etnisk og civil nationalforståelse volder problemer. En snæver definition af etnisk-nationalt tilhørsforhold som fælles historisk ophav udelukker *"national rhetoric emphasizing common culture, but not common descent"* (Brubaker 1999:60). Hvis der i stedet anvendes en bredere forståelse, som også omfatter *"common culture"*, bliver det svært at tale om nationalisme, der ikke har denne dimension. På samme vis kan en snæver definition af et civilt nationalt tilhørsforhold betyde, at man definerer begrebet *"out of existence"* (Brubaker 1999: 61). Omvendt vil en bredere definition, omfattende fælles værdier, myter og en eller anden form for fællesskabsfølelse, falde sammen med den bredere definition af etnisk tilhørsforhold. På grund af dette problem med operationalisering og det problematiske i kun at bruge to forståelser af f.eks. statsborgerskab opererer jeg under indfødsretsdebatter-

ne også med den liberale, den kommunitære, den republikanske-, den socialdemokratiske- og den radikale forståelse af medborgerskab. Jeg kommer nærmere ind på, hvad disse begreber dækker over under indfødsretskapitlet, hvor denne distinktion mellem det etniske og civile er særligt fremtrædende.

I det følgende afsnit skildres den anden væsentlige teoretiske referenceramme eller diskurs, der kan belyse de udfordringer eller trusler, som indvandring bringer med sig. Denne anden dimension drejer sig om, hvordan staten bør forholde sig til flygtninge og indvandrere.

2.2.3. Velfærdsstatsbetragtninger

Beskrivelsen kan kun blive summarisk, fordi teorier om velfærdsstatens beskaffenhed er et komplekst område med en stor videnskabelig litteratur tilknyttet, som det vil være for vidtrækkende at beskrive og diskutere i denne afhandling, også sammenholdt med, at en stor del af litteraturen ligger uden for denne afhandlings problemstilling. Jeg vil holde mig til at beskrive de overordnede logikker for den danske velfærdsstat, hvilket er det, jeg forstår ved velfærdsstatsbetragtninger.

Karakteristisk for den danske velfærdsstatsmodel, også kaldet den universelle¹⁰, er de universelle ydelser, - dvs. ydelser, der tilkommer alle i befolkningen på baggrund af deres position som samfundsborgere og således uafhængige af deres markedsposition. (Green-Pedersen 2004:5) Lidt for enkelt sagt er markedet og civilsamfundets rolle begrænset, og staten tildeles en central aktiv rolle i omfordeling af goderne i samfundet. De centrale principper kan groft sagt beskrives som nødvendigheden af økonomisk omfordeling og solidaritet borgerne imellem. Solidariteten er bl.a. mulig, fordi der er skabt en alliance mellem de økonomiske klasser (arbejderklassen og

¹⁰ Der er brugt også andre betegnelser for denne model. Den universelle model kaldes også den skandinaviske, den institutionelle eller den socialdemokratiske. (Green-Pedersen m.fl. 2004:4). Klassificering af vestlige landes velfærdstater stammer fra sociolog Esping-Andersens bog fra 1990 *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, hvor der opereres med en universel, en arbejdsmarkeds-tilknytningsbaseret og en residual velfærdsstatsmodel.

middelklassen) i samfundet. Denne alliance handler om, at velfærdsstaten varetager disse klassers materielle interesser, men ligeså vigtigt, at borgerne har en opfattelse af, at den universelle model er mere socialt og økonomisk retfærdig end andre. Men forudsætningen for, at velfærdsstaten kan betragtes som retfærdig er, at der eksisterer en tillid til, at borgerne bakker op om systemet, dvs. indvilliger i at betale en relativ høj skat og afstår fra at "free-ride" (Green-Pedersen 2004:8). Den universelle model hviler altså på principper, der også er politisk orienterede i den forstand, at konsekvenser af et tillidsbrud eller en anden omfordelingspolitik kan føre til politiske konflikter omkring velfærdsstaten og de holdninger, borgerne udvikler til velfærdsstaten. Flere forskere har inden for de senere år stillet spørgsmålstegn ved, om den omstilling, som velfærdsstaten gennemlever navnlig i løbet af 1990'erne, og som fortsat er under udvikling, betyder, at den ikke længere kan karakteriseres som universel. Hvis dette er tilfældet – forskning (Green-Pedersen 2004) tyder på, at nogle ydelser er blevet mere universelle, hvor andre har bevæget sig i en anden retning – så har det en konsekvens for de principper, som det danske velfærdssamfund bygger på, - altså lighedstankegangen, forestillinger om hvad solidaritet skal bygges op omkring, og ikke mindst forholdet mellem stat og borger samt borgerne imellem. Man kan spørge, hvordan flygtninge og indvandrere passer ind i dette billede. Som det tidligere bragte citat fra Necef fremhævede, er et bærende princip i en velfærdsstat, at *"medlemmer af en nation indbyrdes genfordeler den rigdom, som medlemmer af nationen skaber"* (Necef 2001:61). Interessant er det, at VK-regeringen i 2002 bruger dette optjeningsprincip - at man skal tjene landet før man kan modtage velfærdsydelser, som Venstre formulerede det - som legitimation for at indføre den nedsatte ydelse til nyankomne flygtninge og familiesammenførte.¹¹

¹¹ Formelt set omfattet starthjælpen i 2002 også danske statsborgere der efter en årrække var vendt hjem til Danmark, men som det fremgår klart af debatten var den specielt møntet på flygtninge og indvandrere ud fra "en dansk sædvane om et optjeningsprincip" (Flemming Oppfeldt, V, L126-1: Forslag til lov om ændring af lov om aktiv socialpolitik og integrationsloven. 21. marts 2002)

Når jeg i afhandlingen taler om velfærdsstatsbetragtninger, er det altså spørgsmålet om, hvorvidt disse velfærdsstatsprincipper om social lighed og universalisme debatteres i forhold til flygtninge og indvandrere, og spørgsmålet om hvilken rolle staten skal tildeles for at sikre fastholdelse af befolkningens tillid til principper bag velfærdsstaten. Betragtninger om velfærdsstaten optræder hyppigst i integrationsdebatterne (sammenlignet med indfødsret- og flygtningedebatterne), og i integrationskapitlet vil jeg nærmere diskutere integrationsbegrebet og den analysemodel, jeg bruger til at analysere debatterne. Det skal dog kort anføres her, at jeg bruger en model udviklet af en hollandsk politolog Han Entzinger, som arbejder med integrationsbegrebet inden for tre domæner – det politiske, det kulturelle og det social-økonomiske, og i forhold til hvorvidt en stat anlægger en individuel eller en gruppetilgang til flygtninge og indvandrere. I det følgende præsenteres forskellige idealtyper af en udlændingepolitik, som passer på nogle lande, men de bruges kun her til at anskueliggøre forholdet mellem det etnisk-civile i forhold til en aktiv og passiv stat.

Den vertikale dimension i figur 2 nedenfor er et udtryk for kontinuumet mellem det etniske og det civile. Den horisontale dimension i figuren repræsenterer de to muligheder, staten har for at forholde sig til indvandrer kulturer, - altså valget mellem at forholde sig passivt eller aktivt. Dette kan både betyde, at staten går ind for at integrere flygtninge og indvandrere, men kan også betyde ikke at ville integrere (f.eks. gæstearbejdere og personer, der har ophold i Danmark efter jobkortordningen).

I det følgende gennemgås en nærmere beskrivelse af resultatet af at stille de to spændingsfelter etnisk-civil og passiv og aktiv op over for hinanden. Resultaterne er fire idealtypiske udlændingepolitikker, der er illustreret i følgende figur. Figuren er hentet fra en ph.d.-afhandling om den svenske velfærdsstat i et flerkulturelt samfund (Borevi 2002:32-36). Figuren er oprindeligt fra Koopmans og Statham's todimensionelle model for at forstå statsborgerskabsidealer (Koopmans & Statham 2000:21).

De modifikationer, Borevi har foretaget, gør det muligt både at analysere statsborgerskabsopfattelser og integrationsproblematikker.¹²

¹² Den vertikale dimension i Koopmans og Stathams figur viser et lands formelle statsborgerskabsregler, hvor den ene pol drejer sig om statsborgerskabsregler, der bygger på territorieprincippet, og hvor den anden pol repræsenterer regler, der i stedet udgår fra etnisk-kulturelle principper. Kontinuumet er ikke ændret i Borevis figur, men forskellen ligger i, at Koopmans og Stathams fokuserer på statsborgerskabsregler, og Borevis på forestillinger og diskurser om national identitet. Den horisontale dimension i Koopmans og Stathams figur drejer sig om hvilke kulturelle forpligtelser, der er tilknyttet statsborgerskab: "Here, the continuum runs [...] from conceptions of citizenship that insist on conformity to a single cultural model that is to be shared by all citizens, to culturally pluralist conceptions, which seek to retain, or even stimulate cultural heterogeneity and allow their subjects to follow a variety of cultural patterns." (Koopmans og Stathams, 2000:20-21) Den horisontale dimension i Borevis figur handler også om de kulturelle forestillinger, der formuleres og lægges til grund for statsborgerskabsreglerne, men hun vælger primært at se på statens handlinger og forestillinger for at analysere dette fænomen, hvor Koopmans og Stathams umiddelbart anlægger en bredere tilgang.

Forestillinger om statens rolle

Passiv over for indvandrer kulturer Aktiv over for indvandrer kulturer

↑

Etnisk

Forestillinger om national identitet

Civil

↓

1 Tilpasning til et etnisk fællesskab	2 Politik for etnisk udelukkelse
3 Tilpasning til et civilt fællesskab	4 Multikulturel politik

Inden jeg beskriver idealtyperne, vil jeg gøre opmærksom på, at fokus i figuren er på politikernes forestillinger om, hvordan den danske stat skal forholde sig til national identitet og statens rolle, og ikke på hvad det praktiske udfald bliver af politikker, når de bliver ført ud i livet. Et eksempel på forskellen kan illustreres omkring et liberalt argument om, at staten skal forholde sig passivt til indvandreres kulturer ud fra forestillingen om, at det enkelte individ skal have ret til at forfølge egne interesser. Dette kan føre til, at indvandrere på langt sigt assimileres til den dominerende kultur, fordi de institutionelle rammer for at dyrke andre kulturer end den dominerende ikke er til stede. Det vil sige, at den officielle politik og retorik ligger i idealtipe 3, men at de utilsigtede virkninger fører over i idealtipe 1.

Et andet forbehold omkring modellen er, at den ikke afspejler alle typer samfund i verden. Den bygger over liberale demokratier i Vesteuropa, hvor der eksisterer konsensus omkring, hvor langt politikere og staten kan gå i behandling af sine borgere (oprindelig befolkning, minoriteter og udlændinge). Denne konsensus er bygget op omkring den franske revolutions paroler om frihed, lighed og broderskab, selvom dette ikke udelukker, at man kan finde eksempler på udlændingepolitikker i Vesteuropa, der bryder med disse principper. En kort definition af disse begreber findes i Johannes Andersen m.fl., hvor frihed skal forstås som retten til at tage del i samfundets udvikling, lighed forstået som alle borgeres ret til samme frihed, og fællesskab forstået som fælles bånd mellem borgerne både direkte og indirekte via fælles politiske institutioner. (Johannes Andersen m.fl. 1993:9) En nærmere diskussion af disse centrale begreber findes primært i indfødsrets- og integrationskapitlet.

Endelig skal jeg præcisere, at når jeg bruger begrebet *stat* i afhandlingen, er det i en bred forståelse, som omfatter både Folketinget, regeringen og centraladministrationen. Eftersom mit ærinde ikke er at se på diskursive modsætninger eller interessekonflikter mellem disse instanser, finder jeg det tilstrækkeligt at bruge den brede definition af ordet.

Hvis man ser på idealtype 1 – *tilpasning til et etnisk fællesskab* – er et sådant fællesskab defineret ud fra et samspil af objektive og subjektive kulturelle markører. De objektive markører kunne være udseende, sprog, religion og territorium, hvor de subjektive drejer sig om fælles myter og traditioner. Inden for denne idealtype, hvor staten samtidig vælger at være passiv over for flygtninge og indvandrere, kan man indvende, at det ikke giver mening at tale om at assimilere indvandrere, fordi logikken netop er, at det etniske ikke er noget, man kan tillære sig. (Hylland Eriksen jf. Borevi 2001:34). Der er dog ingen tvivl om, at selvom ingen politikere i dag forventer at kunne fastholde Danmark homogent genetisk, er der partier, der tilstræber høje

standarder for de objektive såvel som subjektive kriterier for naturalisation¹³. Dansk Folkeparti (DF)'s krav om f.eks. test i samfundsforståelse og dansk på 9. classesniveau er et udtryk herfor. Partiet har ikke stillet krav om udelukkelse fra at søge om indfødsret af religiøse grunde, selvom partiet under flere indfødsretsdebatter har fremhævet, at religion, specifikt islam, er en væsentlig hæmsko for integration til det danske kristne samfund.

Idealtipe 2 – *politik for etnisk udelukkelse* - går ud på, at staten aktivt støtter etniske minoriteter, men ikke med henblik på integration i majoritetssamfundet, men for at fremme deres potentiale til at vende hjem. Gæstearbejderordningen i Danmark og specielt Tyskland er gode eksempler på dette. Den tyske stat gav f.eks. finansiel støtte til skoler, hvor tyrkiske børn kunne undervises i deres modersmål og vedligeholde deres kultur og religion. I Danmark var der mig bekendt ikke sådanne statslige støtteordninger bortset fra modersmålsundervisning, men de nye diskursive strategier omkring flygtninge og integration, som kom frem omkring bosnierloven, er gode eksempler på, at staten aktivt støtter en minoritetsgruppe ikke med henblik på integration, men på eksklusion.

Idealtipe 3 og 4 befinder sig begge i den nederste række af figuren og repræsenterer en civil opfattelse af nationalt tilhørsforhold. Modsat den etniske opfattelse bygger den civile nationalforståelse (også kaldet circumstantialisme, instrumentalisme og konstruktivisme) på et politisk fællesskab, hvor kultur og historisk baggrund er underordnet en universalistisk, voluntaristisk forståelse af nationalt tilhørsforhold. (Brubaker 1999:61). Idealtipe 3 - *tilpasning til et civilt fællesskab* - repræsenterer en situation, hvor staten forholder sig passivt eller neutralt til etniske minoriteter ud fra et klassisk liberalt udgangspunkt om, at det er individer og ikke grupper, samfundet består af. Det ofte citerede eksempel herpå er Frankrigs politik om, at etniske minoriteter skal assimilere sig sprogligt, men staten forholder sig ellers ikke til kulturel

¹³ Begrebet naturalisation betyder opnåelse af statsborgerskab direkte ved lov efter forud indgiven ansøgning. (Udlændingeret 2000:553)

baggrund og religion, fordi det betragtes som privat anliggende. Kritikken mod denne tilgang har været, at den i praksis fører til idealtype 1, hvor alle med tiden bliver kulturelt assimileret. Denne kritik bygger på en forestilling om, at staten ikke kan være neutral. Som Rainer Bauböck hævder, så er stater ”by their very nature not culturally neutral but organized the reproduction of dominant national cultures”. (Borevi, 2002:36)

Hvis opfattelsen er, at en stat ikke kan være kulturelt neutral, og målsætningen er at behandle indvandrere ligesom ’de indfødte’, er en løsning at føre *multikulturel politik* – idealtype 4. Staten spiller en aktiv rolle i at kompensere etniske minoriteter for den iboende ulighed, der er i udgangspositionen, hvor de institutionelle og historiske rammer gør, at de ’indfødte’ er sprogligt, kulturelt og/eller religiøst forfordelt. Staten kan i forskellige grader kompensere i form af modersmålsundervisning, finansiel støtte til kulturelle aktiviteter og parallelle sproglige institutioner (flersprogede lande som Belgien og Schweiz).

Man kan indvende, at denne model er svær at bruge til en generel karakteristik af forskellige landes eller politiske partiers forestillinger omkring udlændingepolitikker. Først og fremmest forekommer det svært at operationalisere den etniske og civile forståelse som nævnt tidligere, fordi de er flertydige begreber. Dernæst kan et lands udlændingepolitik være udtryk for en sammensætning af forskellige idealtyper, afhængigt af om man taler om statsborgerskab, adgangsregulering eller integration. De danske politiske partiers forståelse af integration er svær at placere entydigt inden for en af disse idealtyper, men som analyserne vil vise, er der spor af disse idealtyper i de diskurser, der trækkes på. Jeg refererer dog ikke til disse idealtyper, men arbejder i stedet med Entzingers integrationsmodel, som er væsentligt mere operationaliserbar og frugtbar at bruge til at få de centrale modstillinger og modsætninger ud af folketingsdebatterne.

2.2.4. Menneske- og borgerrettigheder: hensyn til nationale interesser, moralske forpligtelser og internationale normer

Debatter om flygtninge udgør størstedelen af det samlede antal debatter i Folketinget i perioden 1973-2002. En væsentlig grund hertil er, at hovedparten af den indvandring, der er sket til Danmark siden 1973 i altovervejende grad har været som flygtninge og familiesammenførte. I lyset af at indvandring i stigende grad er blevet problematiseret inden for de sidste 30 år, især antallet af indvandrere, har der været stor politisk bevågenhed og lovgivningsmæssig aktivitet for at nedbringe antallet af asylansøgere, men også skærpede krav for at opnå flygtningestatus. Det interessante er derfor at belyse, hvad der gør, at Danmark, såvel som andre vestlige demokratier, overhovedet "tillader" overnationale organisationer som f.eks. FN til en vis grænse at suspendere Danmarks selvbestemmelsesret til at bestemme hvem, der må rejse ind i landet. Dernæst er det interessant at undersøge, hvordan de politiske partier siden midten af 1980'erne har legitimeret lukning af grænserne for visse asylansøgere og personer, som under tidligere lovgivning blev tildelt flygtningestatus. Endeligt undersøges menneskerettighedernes indvirkning på borgerrettigheder, som nogle politiske partier (venstrefløjspartierne og det Radikale Venstre) arbejder på at få til at flyde sammen, men som også kobles sammen i forbindelse med, at flygtninge i stigende grad betragtes og behandles som arbejdsmigranter i den danske integrationspolitik. Den diskrepans, der opstår mellem integrationsbestræbelser og respekt for menneskerettigheder, som introduktionsydelsen og starthjælpen fra 1998 og 2002 er eksempler på, får betydning for, hvorvidt FN's flygtningebegreb og de dertil hørende rettigheder fortsat har gyldighed. De politiske såvel som diskursive skift omkring flygtningebegrebet kan betyde, at konventionerne skal have et nyt indhold, eller at de helt bliver overflødiggjort. Som flygtningedebatterne antyder, synes der dog at være både fordele og ulemper for nationalstaten i at understøtte flygtningeregimet. Modtagelse af flygtninge – som det formuleres af folketingspolitikere – er ikke primært begrundet i medmenneskelige eller moralske hensyn. Selv om det sjældent formuleres eksplicit af politikerne, er der nationale udenrigspolitiske fordele ved at

deltage i det overnationale samarbejde. Det giver mulighed for at handle aktivt på den politiske scene, og der gives nationalstatslig handlefrihed i ly af regimet, som Peter Seeberg formulerer det. (Seeberg, 2001:171-172)

Det er et interessant paradoks, at et afgørende træk ved nationalstaten, grænserne, statsborgerskabet, osv., principielt anfægtes ved migrationsbevægelser (uanset om der er tale om flygtninge eller ej) og dermed skaber en anledning til at reducere nationalstatens gyldighedsområde, som i realiteten styrker samme nationalstat (Seeberg 2001:172).

Med hensyn til at analysere folketingsdebatterne om flygtninge har jeg valgt at undersøge debatterne ud fra et krydsfelt mellem tre hensyn: nationale interesser, moralske forpligtelser og internationale normer omkring menneskerettigheder. Jeg kommer nærmere ind på, hvad disse hensyn drejer sig om i flygtningekapitlet, men kort går argumentet for at vælge disse tre hensyn ud på, at den traditionelle tilgang til at forstå statens adfærd og handlinger i internationale relationer – realisme og neorealisme paradigmer – ikke kan forklare, hvordan staten forholder sig til asylansøgere og flygtninge. Disse paradigmer ser staten som en instans, der forfølger rationale objektive og nationale interesser, men de undersøgte asyldebatter viser, at moralske forpligtelser og overholdelse af internationale normer om menneskerettigheder i samspil med nationale interesser har stor forklaringskraft på både stramninger og lempelser af flygtningelovgivning.

Opsummerende er den teoretiske analyseramme for denne afhandling bygget op omkring betragtninger om nationalstaten, velfærdsstaten og flygtninge for at belyse, hvorfor indvandring og tilstedeværelsen af etniske minoriteter opleves som en udfordring. Det har ikke været meningen i denne teoridel at gengive en udtømmende beskrivelse af nationalstatsteorier, velfærdsstats- og flygtningebetragtninger, men derimod at skildre de overordnede dilemmaer og problematikker set i forhold til at kunne undersøge forskellige dele af udlændingedebatterne. Som sagt uddybes disse teorier og betragtninger nærmere under de enkelte analysekapitler.

I de følgende afsnit præsenteres diskurstilgangen og dens forståelse af magt og politik, sådan som den bruges i afhandlingen.

2.2.5. Hvorfor diskursteori?

Det centrale fokus i afhandlingen er at kortlægge betydningsdannelse omkring flygtninge og indvandrere i form af forskellige diskurser. De faktiske hændelser, de politiske partiers indbyrdes styrkeforhold og politiske løsninger bliver også inddraget, men kun i det omfang disse kan forklare nyskabelser, brud eller status quo i det diskursive felt. Analyse af betydningsdannelse kan ske på mange forskellige måder, hvor mit valg af overordnet teori og metode er bestemt af tre krav. Det ene krav er, at teori og metode kan bruges i forhold til tekstnær læsning og fortolkning af et stort tekstkorpus. Teorien skal altså have en sproglig indfaldsvinkel. Det andet krav er, at teori og metode kan koble beskrivelser og tolkninger af teksterne til den sociale praksis, det vil sige til de større politiske, økonomiske og sociale aspekter af samfundet. Dette er nødvendigt, fordi jeg vil kortlægge diskursernes betydning for samfundsforandringer og omvendt. Det tredje krav er, at disse teorier rummer magt- og politikaspekter. Dette er et centralt krav, eftersom Folketinget og folketingspolitikere har en officiel, central magtposition i samfundet, selvom man kan diskutere hvor meget indflydelse de reelt har i relation til at formulere og konkrete udforme de enkelte politikker. Jeg kommer senere ind på Laclau og Mouffes politikforståelse, som ikke kun er defineret ved institutionelle kriterier, som jeg lægger op til her, men er et langt bredere begreb.

Laclau og Mouffes variant af diskursteori viste sig at kunne leve op til disse krav. Det diskursteorien kan bruges til er at analysere det diskursive felt af udtryk, begreber, forestillinger, opfattelser og vidensformer, der former aktørers præferencer, strategier og interaktion. (Torfing 2004:10)

Med afsæt i Laclau og Mouffes diskursteori hviler afhandlingens analyse på et socialkonstruktionistisk grundlag. Der ligger nogle filosofiske antagelser til grund for

deres teori som jeg vil diskutere i det følgende i sammenhæng med teoriens nøglebegreber.

Diskursens rolle i konstitutionen af verden

En central antagelse for Laclau og Mouffes diskursteori er, at betydning ikke er givet i kraft af essentiel strukturering af verden i form af ”tingenes natur, Guds vilje eller samfundets iboende rationalitet” (Torfing m.fl. 1999:8), men sker på baggrund af et netværk af historisk betingede betydningsrelationer, der er genstand for konstant genforhandling. Denne genforhandling sker ifølge Laclau og Mouffe igennem konflikter, en diskursiv kamp om at fastlægge en entydighed, fasthed og orden i den sociale verden. En væsentlig pointe i Laclau og Mouffes diskursteori er, at der ikke findes én sandhed eller en objektiv verden af kausale mekanismer bag ved begivenheder og italesættelser. ”Den verden vi orienterer os og handler i forhold til, eksisterer kun som en ustabil objektivisering af konstruerede betydninger.” (Torfing m.fl. 1999:8) Diskursteoriens udgangspunkt er, at aktører skaber objektivitet bl.a. gennem commonsense-betragtninger, og det er skabelsesprocessen, diskursteoretikere vil følge. En hyppig rejst kritik af denne diskursteoretiske tilgang har været, at hvis verden består af konstruktioner og disse er kontingente, foranderlige, hvordan kan der så opstå en virkelighed? Som svar på dette spørgsmål sonder Laclau og Mouffe mellem det politiske og det objektive, hvor det objektive er det selvfølgelige, der midlertidigt er konsensus om. Denne midlertidige konsensus er opnået gennem en politisk kamp, hvor alternative virkelighedsopfattelser er blevet undertrykt, og én bestemt opfattelse af verden står tilbage som den naturlige (Jørgensen & Philips 1999:48). Som Jørgensen og Philips videre fortolker Laclau og Mouffe bliver objektivitet altså betegnelsen for det, der fremstår som givet og uforanderligt, det, der tilsyneladende ikke får sin betydning ved at være forskelligt fra noget andet. Men det er netop kun tilsyneladende, og derfor sætter diskursteorien lighedstegn mellem objektivitet og ideologi (Jørgensen & Philips 1999:48). På dette punkt placerer Laclau

og Mouffe sig i en yderposition i forhold til andre diskursteoretikere, der ikke deler denne opfattelse af, at betydning glider, at alle diskurser er kontingent, og at diskurser alene er konstituerende for det sociale. Kritikken af Laclau og Mouffes tilgang er, at der bliver en overbetoning af verdens foranderlighed. Teorien bliver svær at bruge til at forklare, hvorfor der inden for mange sociale områder er en høj grad af permanens, hvor f.eks. en høj grad af institutionalisering forhindrer, at nye betydninger og praksisser etableres. På dette punkt er jeg ikke enig med Laclau og Mouffe, men deler i stedet Faircloughs opfattelse, når det gælder diskursens rolle i konstitutionen af verden. Modsat Laclau og Mouffe mener Fairclough, at der skal skelnes mellem diskursive og ikke-diskursive sociale praksisser. Efter Faircloughs opfattelse indgår diskursive praksisser i et dialektisk samspil med andre sociale praksisser. Inden for denne tilgang kan alle sociale fænomener ikke analyseres med diskursanalyse, men må undersøges med andre redskaber. Kritikken af Faircloughs tilgang er, at det er svært at determinere, hvor grænsen går mellem det diskursive og ikke-diskursive. Hvordan kan man vise lige præcis, hvor og hvordan det ikke-diskursive påvirker og forandrer det diskursive – og omvendt? I mine øjne kan der ikke opstilles retningslinier for, hvordan grænsedragning overordnet skal foretages, men den må foretages i forhold til det konkrete felt der undersøges.

Subjektet

Diskussion om i hvor høj grad diskurserne er konstituerende hænger tæt sammen med en anden central antagelse i Laclau og Mouffes diskursteori: at subjekter – som for afhandlingens vedkommende drejer sig om folketingspolitikere – er determineret af diskurser. Subjekter kan indtage forskellige positioner som eksempelvis folketingspolitikere, medlem af Socialistisk Folkeparti og indvandrere. Den betydningssætning som dette subjekt tillægger politikker bygges ud fra disse forskellige positioneringer. Der er altså tale om en to-delt proces: i diskurser findes der altid udpeget nogle positioner, som subjektet kan indtage og samtidigt er subjektet fragmenteret

og overdetermineret i den forstand at subjektet ”ikke bare positioneres ét sted af én diskurs, men i mange forskellige positioner af forskellige diskurser” (Jørgensen & Philips, 1999:53). Men hvilken grad af autonomi efterlader denne subjektforståelse for subjektets muligheder for at danne nye eller ændre diskurser? Mit udgangspunkt er at politikere ikke ud af den blå luft kan søsætte nye diskurser, men at de gradvis ved deres ’overdetermination’ og i samspil med de politiske og økonomiske strukturer kan introducere nye hybride diskurser, der er sammensat af forskellige eksisterende diskurser. Om dette er i konflikt med Laclau og Mouffes subjektforståelse er jeg ikke klar over, men Fairclough udtrykker at han er på linie med Barthes’ slagord om, at folk er ”sprogets herrer og slaver” (Jørgensen & Philips, 1999:27). Det vil sige mit udgangspunkt er, at politikerne/de politiske partier er både discourse-makers og discourse-takers, jf. Torfings formulering, som betyder, at diskurser og aktører i samspil konstituerer den sociale verden i betydning.

Politik, antagonismer og hegemoni

En sidste antagelse i Laclau og Mouffes teori, som jeg vil bringe med her, er spørgsmålet om magt og politik, som er centralt i forhold til mit analysefelt, Folketinget, eftersom det har en central og magtfuld placering i et repræsentativt demokrati. Man kan selvfølgelig diskutere, hvor meget magt og indflydelse folketingspolitikere reelt har på de lovforslag der vedtages. De trykker i sidste ende på knappen og stemmer for, imod eller undlader at stemme i forhold til diverse forslag, men flere analyser (Torfing 2004, Ejrnæs 2001, Brøcker 1990) viser, at andre magtinstanser såsom interesseorganisationer, embedsmandsstanden og medierne har stor indflydelse på hvilke emner, der bliver dagsordensat, den konkrete udformning af love og forhandlinger i forhold til eventuelle kompromiser. Politikernes grad af indflydelse kan dog variere afhængig af hvilket politikfelt, der er tale om, og dette vil jeg ikke gå mere ind i, da beslutningsprocessen ikke er centralt her.

Med hensyn til Laclau og Mouffes forståelse af politik indkredser de denne negativt og positivt. Den negative definition som de fremfører, er, at politiske processer ikke bør defineres ved institutionelle kriterier. Politik er ikke per definition de aktiviteter, der udgår fra statsorganerne (Laclau og Mouffe 1985:153). Politik er ikke forbundet med bestemte aktører. Tværtimod kan alle aktører få politisk relevans (Frølund Thomsen 2000:187). Positivt defineres politik som en kategori af handlinger, der specifikt vedrører vilkårene for den sociale ordens fastlæggelse og forandring. På basis af denne præmis placeres hovedvægten på begrebsparret antagonisme-hegemoni. Politisk aktivitet ses således som overbegreb for antagonismer og hegemoni (Frølund Thomsen 2000:187). I denne henseende kan man betegne Laclau og Mouffe som konfliktforskere, fordi de fokuserer på konfliktlinier i samfundet, der forhindre frembringelse af en sammenhængende og fredfyldt samfundsorden (Frølund Thomsen, 2000:187). En antagonisme betegner en bestemt type konfliktforhold mellem to aktørgrupper. Det skal dog ikke forstås som en traditionel modsætning af typen 'A versus B', men i stedet som 'A versus anti-A', fordi denne sidste konstellation kompromitterer A's identitet (Laclau og Mouffe 1985:122-125). Et eksempel herpå er det danske over for det ikke-danske. Antagonismebegrebet bruger diskursteorien til at svare på hvorledes og hvorfor f.eks. etniske forskelle bliver til et politisk stridsemne. Diskursteorien godtager ikke, at synlige forskelle med hensyn til religion, hudfarve, vaner og adfærdsnormer i sig selv udløser konflikter. Antagonismen beror på objektive forskelle, men den skabes ikke af disse. Konflikten opstår i det øjeblik, hvor danske grupper tolker de etniske anderledes som en faretruende modsætning til en aktivt konstrueret dansk identitet (Frølund Thomsen 2000: 189). Den objektive sociale orden er gjort til en symbolsk orden. Den sociale virkelighed er dog ikke kun beskrevet gennem konfliktlinier. Laclau og Mouffe arbejder samtidigt på at forstå de mange vellykkede forsøg på at skabe enighed og orden. De konstaterer, at der findes mange sociale grupper, der er enige om mange spørgsmål og for at forstå konsensusøgning introducerer de hegemonibegrebet. Hegemoni defineres som den herskende konsensus i samfundet (Jørgensen & Philips 1999:43) og dre-

jer sig ikke bare om et dominansforhold, men om en forhandlingsproces, hvori man skaber en betydningskonsensus (Jørgensen & Philips, 1999:87-88). For Laclau og Mouffe involverer en hegemonisk proces en række sidestillede bestræbelser: 1) skabelsen af et nyt ideologisk sprog, 2) tilvejebringelsen af en ny virkelighedsforståelse, 3) mobilisering af støtte for den nye virkelighedsforståelse, samt 4) skabelsen af politiske antagonismer, således at oppositionelle grupper defineres som illegitime (Laclau & Mouffe, 1985:176). I dette lys vil afhandlingens analyser også bestå af to sideløbende processer: beskrivelse og fortolkning af diskursernes formationsproces (identifikation af diskurser og forandringer af disse) og en politisk mobiliseringsproces i form af politiske alliancedannelser. Med overstående introduktion af den teoretiske metoderamme, vil jeg i det følgende beskrive, hvordan jeg omsætter disse teoretiske refleksioner og begreber på analyse materialet.

Centrale teoretiske begreber

Jeg vælger at operere med to diskursive niveauer i afhandlingen. Forskellen på de to niveauer er, at de *diskursive strategier* specifikt eksisterer og relaterer sig til et institutionelt eller områdemæssigt felt såsom flygtninge, indvandrere og naturaliserede, hvor *diskurser* opererer og influerer på den overordnede samfundsmæssige plan. Der er altså tale om forskellige abstraktsniveauer, men også forskellige grader af permanens. De diskurser, som er på spil, er overordnede principper ud fra hvilket samfundet reproduceres. Der er her tale om konventioner, som der er en høj grad af konsensus om og stor gensidig konsistens mellem dem. Eksempler på diskurser er en etnisk-kulturel nationaldiskurs og en socialdemokratisk velfærdsstatsdiskurs. De har begge en høj grad af gennemslagskraft og dominerende position i forståelse af det danske samfund, men har etableret denne centrale betydning på forskellig vis. Disse diskursers nærmere beskaffenhed beskrives i hhv. indfødsrets- og integrationskapitlet. Karakteristisk for diskursniveauet er, at det er svært at destabilisere diskurserne og bringe nye forståelser på banen. Omvendt er der større grad af bevægelse i de diskursive strategier, som opererer på et institutionelt niveau. Diskursive

strategier betoner aktørernes handlerum til at vælge og konstruere en specifik argumentationslogik, der trækker på én eller en kombination af diskurser. Det skal dog understreges at der dog ikke er tale om at diskursive strategier er frit svævende, hvor aktørerne frit kan bruge dem som ressourcer til social forandring, men der er tale om en vekselvirkning og et afhængighedsforhold mellem aktører og diskursive strategier.

Diskursbegrebet

Hvordan identificeres disse diskurser eller diskursive strategier nærmere? Laclau og Mouffes variant af diskursteori har ikke de bedste bud på konkrete redskaber til at foretage en diskursanalyse, hvorfor jeg trækker på Jan Ifversen og Jacob Torfings anvisninger på, hvordan man kan analysere relationen mellem ordvalg og diskurser. Ifversen og Torfings forståelse af diskursbegrebet ligger på linie med Laclau og Mouffes og de anvender et tilsvarende begrebsapparat, hvorfor jeg synes der er en god overensstemmelse med teori og operationalisering. Til brug for analysen har jeg valgt at bruge Torfings definition af diskursbegrebet som fremhæver de centrale elementer i Laclau og Mouffes diskursteori.

Diskurser er relationelle betydningssystemer, der i fraværet af et determinerende centrum, som en gang for alle kan fastlægge al identiteter, rummer et relativt stort betydningsspillerum (Torfing 2005).

Diskursanalyse er en todelt proces. Først kortlægges diskurser og diskursive strategier ved at identificere relationer, (fraværet af) et centrum, identitet og betydningsspillerum; de elementer som definitionen indeholder. Derefter lokaliseres de skift eller diskursive brud der sker over tid, og dette gøres ved at analysere spillerummet, som forandrer diskurser i et politisk forsøg på at sammenknytte nye betydningsmønstre. Den største metodiske udfordring ligger i den første del af processen, hvorfor jeg i det følgende vil koncentrere mig om at definere de centrale begreber og i næste afsnit at vise, hvordan de vil blive operationaliseret.

2.2.6. *Oppositionsrelationer, ækvivalenskæder og den truende Andethed*

Som Ifversen og Torfing udtrykker det, findes betydningssætning ved at undersøge, hvorledes en diskurs etablerer modsætninger og identiteter. Oftest gøres dette ved at udpege et nøgleord og undersøge, hvilke ord der er identiske med nøgleordet, og hvilke der sættes i modsætning til det. Med andre ord, skal oppositionsrelationer (antagonismer) og ækvivalenskæder lokaliseres for dermed at få adgang til det semantiske netværk, som strukturerer indholdet. Oppositionsrelationer har en særlig funktion specielt i politik, fordi de demonstrerer den kode, hvormed teksten giver politisk betydning (Ifversen 1997: 512-513). Fra Laclau og Mouffes begrebsverden kalder de disse nøgleord for knudepunkter, som er det begreb, jeg vil bruge i afhandlingen. De defineres som et privilegeret tegn, som de andre tegn ordnes omkring og får deres betydning i forhold til (Jørgensen & Philips 1999:37). Ud over at disse knudepunkter forsøger at etablere en entydig mening af et begreb i form af diskursive strategier, afgrænses strategierne også i forhold til et konstitutivt udenfor eller en truende Andethed. Begrebet den truende Andethed skal forstås som ekskluderet fra diskursen, men samtidig fungerende som en destabiliserende faktor i forhold til det differentielle system af betydningselementer. Hvor Laclau og Mouffe understreger, at alle sociale identiteter er kontingente, erkender de samtidig, at mening over et vist tidsrum er delvis fastlagt. (Howarth, 2000:9) Delvis i den forstand, at en hegemonisk diskurs forsøger at fastholde en bestemt betydning af et begreb eller identitet (knudepunktet), men en dislokation kan omdanne begrebet eller identiteten til flydende betegnere, når der er flere diskursive strategier, der kæmper om at fastlægge betydning. Flydende betegnere (floating signifiers) er tegn, som investeres fra forskellige sider med forskelligt indhold (Jørgensen & Philips 1999:51).¹⁴

¹⁴ For en god ordens skyld skal det pointeres, at Laclau og Mouffe har hentet begrebet "floating signifier" fra semiotikeren Ronald Barthes (som igen har hentet det fra Levi-Strauss), der talte om, at tegn kan være så åbne for fortolkning, at de konstituerer "a floating chain of signified" (Barthes 1977:39).

Et eksempel på, hvordan disse begreber kan anvendes til at analysere en folketingsdebat, kan illustreres i forhold til forhandlingerne omkring modtagelse af flygtninge i 1980'erne. Fremskridtspartiet (FP) talte her om, at Danmark ikke skulle give asyl til "bekvemmelighedsflygtninge" og "luksusflygtninge". Betegnelser, der fik en udbredt anvendelse af andre partier og i offentligheden, og som medvirkede til at destabilisere flygtningebegrebet. Før begrebet blev politiseret, var betydningen mere eller mindre entydig og objektiv omkring et menneske, der var politisk forfulgt, og som man af humanistiske eller moralske grunde skulle tilbyde asyl og beskyttelse. Med Laclau og Mouffes begrebsapparat blev flygtningebegrebet ved FP's politisering af dette i begyndelsen af 1980'erne en flydende betegnelse. Begrebet fik tillagt forskellig betydning, fordi der opstod en diskursiv kamp om at indholdsudfylde begrebet. Eksempelvis forsøgte FP at indsnævre flygtningebegrebet til at dreje sig om de 'ægte' flygtninge, som i partiets øjne kun var flygtninge i konventionens ordrette forståelse af begrebet. Diskursive strategier omkring flygtninge og indvandrere som økonomisk byrde for velfærdssamfundet og en trussel mod nationalstatens sociale og etniske sammensætning blev brugt til at legitimere en skarpere adgangskontrol, specielt over for de 'forkerte' flygtninge.

Heroverfor forsøgte f.eks. venstrefløjen¹⁵ og Det Radikale Venstre (RV) at fastholde betydningen af en politisk flygtning som en bredere kategori, der ikke kun var defineret ved konventionens ord, men også efter menneskerettighedsnormer, hvor militærnægtede eller andre personer, der var forfulgte, kunne få flygtningestatus. Disse partier legitimerede deres politik ved at trække på en diskursiv strategi om post-national humanistisk lighed, forstået som at moralske og konventionsmæssige normer forpligtede til at hjælpe forfulgte uden at skele til nationalt tilhørsforhold.

¹⁵ Når jeg taler om venstrefløjen, omfatter det VS, SF og DKP/DKP figurerer ikke på min liste. Højrefløjen er DF, FP og FD. De borgerlige partier er KF og V og omfatter altså ikke KRF og CD, som partierne ofte selv vil kategorisere sig som. Dette skyldes, at disse partier ofte støtter op om S og RV's diskursive linie i udlændingespørgsmål, som ofte er i modsætning til V og KF's.

2.2.7. *Dislokationer*

Når man har identificeret de diskursive strategier, hvordan kan man så vide, at man har fat i de centrale strategier? Svar på dette spørgsmål ligger dels i den teoretiske analyseramme, der er valgt, dels i samspillet mellem tekstkorpus og den historiske, politiske og økonomiske kontekst, den opererer indenfor. Laclau og Mouffe hævder, at diskursbegrebet og de identiteter, det konstruerer, er politisk af natur, hvilket involverer konstruktioner af modstillinger og magtudøvelse (Howarth 2000:6-7). Eftersom kernen i diskursteori er at afdække magtrelationer i kampen om f.eks. betydningssætning af indvandrerfeltet, skal de centrale strategier lokaliseres der, hvor uenigheden er størst. Her er folketingsdebatter taknemmelige, fordi dialogen mellem politikere ofte afslører, hvor de centrale konflikter ligger. Oveni fungerer teorier – i relation til denne afhandling drejer det sig om nationalisme, international politik og velfærdsbetragtninger - som ledetråd til udpegning af, hvilke typer af diskursive strategier der er på spil. Dette sidste punkt har gjort, at jeg har valgt tre forskellige teoretiske forståelsesrammer for hvert af de tre temaer: indfødsret, flygtninge og indvandrere. Inden for disse temagrupper findes fælles, men også væsentligt forskellige centrale kernebegreber, der spiller ind på, hvilken optik der skal anlægges. Men ud over, at metoden skal bruges til at lede efter ækvivalenser og modsætninger, er hensigten også at finde dislokationer, dvs. der hvor der sker et sammenbrud af mening. Mere præcist det sted, hvor den dominerende diskursive strategi rystes af begivenheder, der viser diskursens begrænsninger og kontingens og på sigt får den til at bryde helt eller delvist sammen (Torfing 2004:71). Ifølge Torfing kan man ikke positivt identificere selve dislokationen, fordi det er et udtryk for sammenbrud af mening, men man kan iagttage dens virkninger. Disse ses i form af, at der sker erkendelser af, at det, man plejer at tænke og gøre, ikke længere virker, og man begynder at komme med mere eller mindre rationelle forklaringer på, hvad der gik galt og hvori problemet står. For at bruge flygtningeeksemplet fra før, var stramninger af udlændingeloven i 1985 og 1986 udtryk for en sådan dislokation. Disse lovændringer medførte, at ”åbenbare grundløse” spontane flygtninge ved grænsen blev

afvist uden sagsbehandling; et rettighedsprincip, som flertallet af partierne under 1983-forhandlingerne ellers havde værnet om. Denne ændring kort efter blev legitimeret ud fra bl.a. en mistænkeliggørelse af disse spontane flygtninge som ”bekvemmelighedsflygtninge” eller ”fattigdomsflygtninge”. Præcist hvornår og hvordan dislokationen fandt sted er derimod ikke klart, men synes at være et samspil af forskellige begivenheder og interaktioner skabt over længere tid.

Den anden ledetråd for, hvordan man finder de centrale diskursive strategier, er forholdet mellem tekstkorpus og kontekst. Den politiske, økonomiske eller sociale kontekst er vigtige dimensioner til at kunne forklare, hvorfor nogle begreber bliver centrale og opnår privilegerede positioner inden for en diskursiv strategi, mens andre sættes i baggrunden. For at bruge det ovenfor nævnte eksempel, blev flygtningebegrebet en flydende betegner i forbindelse med, at antallet af asylansøgere steg voldsomt i perioden 1984 til 1987, samtidig med at der skete grundlæggende strukturelle forandringer i hele økonomien, der betød voksende arbejdsløshed og nedlæggelse af ufaglærte og lavtlønnede jobs.

Spørgsmålet er til sidst, hvordan man kan vurdere succeskriterierne for en diskursiv strategi. Dette kan måles på, hvorvidt diskursen er blevet 1) institutionaliseret, dvs. rammer der bestemmer hvad der kan siges og ikke siges og 2) hvilken resonans den har i offentligheden. Hvor mange mennesker, sektorer og interessenter trækker på denne diskurs. Resten af dette kapitel drejer sig kobling af teorirammen til det empiriske materiale. Først beskrives principperne for afgrænsning af det empiriske materiale, dernæst operationalisering af diskursteorien og endeligt nogle kritiske betragtninger omkring metodevalg.

2.3. Opbygning af kapitlerne og operationalisering af den teoretiske ramme

Strukturen af kapitlerne er i store træk ens på den måde, at der indledningsvis fremhæves centrale problematikker for analyseperioden, der som nævnt strækker sig fra begyndelsen af 1970’erne til 2002. Dernæst følger en beskrivelse af den teoreti-

ske analyseramme for genstandsfeltet, som tager sit udgangspunkt i de spændingsfelter som tidligere er beskrevet og konkretiserer disse i forhold til genstandsfeltet. (naturaliserede, indvandrere eller flygtninge). Herefter følger analysen, der rummer både kontekstbeskrivelse, kvantitative og kvalitative analyser af det empiriske materiale.

Når det kommer til operationalisering af diskursteorien har Laclau og Mouffe som tidligere nævnt ikke konkrete anvisninger på, hvordan en diskursteori skal operationaliseres og begiver sig heller ikke ud i detaljerede analyser af empirisk materiale. Jeg bygger derfor min analysestrategi på inspiration fra forskellige forskere, der har anvendt diskursteori enten i Laclau og Mouffes variant (Torfing og Howarth), eller direkte inspireret af Foucaults værker (Iversen og Åkerstrøm Andersen) og dettes begrebsapparat på empirisk materiale. Min analysestrategi er følgende:

1) Jeg har identificeret centrale debatter i hhv. '70erne, '80erne, 90'erne og frem til 2002 ud fra, hvilke aspekter politikerne hiver frem som vigtige suppleret med de problemstillinger, som fremhæves i centrale videnskabelige værker inden for feltet. Disse er primært Würtz Sørensens arbejdspapirer, Coleman og Wadensjøs "Indvandringen til Danmark", Togeby og Gaasholts bog "I Syv Sind", Schierups "På kulturens slagmark", Fenger-Grøn og Grøndals "Flygtningenes danmarkshistorie 1954-2004" og Hvenegård-Lassens ph.d.-afhandling om lighedsbegrebet i indvandrers debatten i perioden 1973-2000.

2) Indledningsvis for hver debatanalyse beskrives kort den historiske, økonomiske og politiske kontekst for at tegne de mulighedsbetingelser, som de diskursive strategier opererer indenfor, og som medvirker til at gøre diskurser hegemoniske, underrepræsenterede eller helt fraværende. Materialet, som denne kontekstualisering bygger på, er de ovennævnte referencer, udvalgte avisartikler og relevante statistikker. Ambitionen er dog på ingen måde at danne et billede af samtidens problemstillinger, der rummer samtlige økonomiske, politiske og sociale aspekter, da dette ikke er afhandlingens centrale problemstilling.

3) Jeg finder de centrale temaer og konfliktpunkter i debatterne for derefter dels at identificere de diskursive strategier, der trækkes på i debatterne, dels at beskrive de politiske positioner partierne indtager. *Den første del* – identifikation af diskursive strategier - gøres gennem brug af de teoretiske begreber som antagonismer (modstillinger), ækvivalenskæder (ækvivalere - elementer der sættes sammen til at være udtryk for en enshed) og dislokationer (diskursive skift i debatterne). I analyserne bruger jeg ikke disse teoretiske begreber, men anvender i stedet ordene i parentes for at skabe et mere harmonisk flow mellem kontekstbeskrivelse, beskrivelse af den egentlige politik, citater og analysen. Nogle af temaerne skaber politiske konflikter, hvor andre er der konsensus om. De temaer, der på et givet tidspunkt er konsensus om, inddrager jeg kun i analysen i det omfang at de senere hen politiseres (debat om kulturforskelle er et godt eksempel herpå) eller er centralt placeret i debatter på det givne tidspunkt hvor et forslag er til forhandling. *Den anden del* – beskrivelse af politiske positioner – opnås ved at undersøge hvilke partier bakker op om et politisk forslag, og hvilke går imod og hvilken slags diskursive alliancer der dannes. En sådan kortlægning er ikke det samme som, hvem der ved tredje behandling stemmer for og imod et lovforslag, idet den endelige afstemning ikke kun afspejler et partis politisk holdning til et forslag, men også forskellige forpligtelser f.eks. i forhold til at være parlamentarisk støtteparti eller det forhold at partier har indgået aftaler på andre politikområder.

Hver debat eller række debatter over et fælles tema (f.eks. bosnierlovene) afsluttes med 1) en sammenfatning der trækker de centrale temaer og diskursive strategier frem og analyserer dem i forhold til den teoretiske ramme, der er sat op for hvert kapitel og 2) et skema, der viser de centrale konfliktpunkter som partierne har positioneret sig for eller imod. Skemaet er altså ikke en opsummering af debatterne, hvor der selvfølgelig også optræder enighed om væsentlige punkter, men er fokuseret omkring antagonismer.

Skemaet ser således ud:

For-slag	Position	Argumentation	Knudepunkt	Diskursiv strategi	Partier, der trækker på strategien
	For				
	Imod				

Skemaet skal læses på denne måde, at kolonnen

- *forslag* handler om de forslag, der skaber politiske skillelinjer under forhandlingerne
- *position* handler om de politiske partiernes positionering (for eller imod). Det er kun partier, der klart har givet deres diskursive position til kende, som er taget med i skemaet
- *argumentation* indeholder de centrale citater i debatterne, hvor de diskursive strategier fremgår
- *knudepunkt* er det nøgleord, symbolsk 'navigationscenter', som virker stærkt styrende for den meningsdannelse, der foregår inden for de etablerede diskurser og diskursive strategier
- *diskursiv strategi* er en afgrænset meningsfuld regularitet af udsagn¹⁶, som er bygget op omkring knudepunktet
- *partier, der trækker på strategien*, det vil sige de politiske partier, der under en given debat positionerer sig samme og trækker på den samme strategi.

Afhandlingens konklusion indeholder ikke kun et sammendrag af hovedlinierne fra de enkelte kapitler, men forbinder også de diskursive strategier med de overordnede diskurser omkring nation, velfærdsstaten samt rettigheder og pligter. Disse diskurser er identificeret som nogle, der trækkes på perioden (1973-2002) igennem,

¹⁶ Åkerstrøm Andersen, 1999:25.

som skemaernes knudepunkter gerne skulle afspejle. Konklusionen vil desuden kortlægge de diskursive skift, der er sket over perioden.

2.4. Kritisk metodiske overvejelser

Nu kan ovenstående fremstilling udlægges som om, at diskursive strategier er konsistente og klart afgrænsede størrelser, når bare der er et knudepunkt. Imidlertid er strategierne ofte sammensatte størrelser, der rummer elementer fra forskellige diskurser. Derfor skal kravet til enhed og konsistens ikke forstås alt for firkantet, og aspektet omkring, at der kan identificeres et konstitutivt udenfor, der holder sammen på den flertydige og sammensatte diskurs, bliver meget vigtig (Torfing 2004:70). Et andet forhold, der komplicerer billedet, er, at aktører - i dette tilfælde folketingspolitikere - kan være indbyrdes uenige og trække på forskellige diskursive strategier for at fremme deres respektive interesser og samtidig være ens, i den forstand, at de har de samme opfattelser af problemer og forslag til løsninger. I disse tilfælde er der dog oftest tale om, at aktørerne taler ud fra nogle fælles grundlæggende præmisser, og hvor strategierne ikke udgrænser hinanden, dvs. er hinandens truende Andethed. Til eksempel var V, DF og FP enige om, at flygtninge ikke skulle blive til indvandrere, fordi endemålet var at minimere andelen af nye danske statsborgere. Hvor DF og FP helt ønskede at fratage flygtninge ret til at deltage i aktiviteter under deres ophold i Danmark for at nå dette mål, fastholdt V en anstændighedsstrategi, der sikrede flygtninge nogle basale rettigheder i venteperioden. Dvs. at partierne delte den samme grundsætning om at få så få nyankomne til Danmark som muligt, men var uenige om, hvordan man betragtede og behandlede dem, der opholdt sig midlertidigt i landet.

2.4.1. Validitet og reliabilitet

Som den sidste, men måske væsentligste forskningsmæssige udfordring, er spørgsmålet om, hvordan validiteten og reliabiliteten i analyserne kan etableres, når man arbejder med diskursanalyse. For at sikre validiteten - forstået som, at de for-

handling, jeg har udvalgt, rammer nogenlunde præcist til de problemstillinger, der er opstillet i indledningen og i de enkelte kapitler - har jeg 1) medtaget forholdsvis mange debatter, som er udvalgt på baggrund af læsning af et langt større antal debatter 2) fundet nedslagstidspunkter i debatterne ud fra læsning af primære og sekundære kilder om flygtninge- og indvandrerddebatter i Danmark (avisartikler, Würtz-Sørensen, Togeby, Nordisk Ministerråds publikationer, Rockwoolfondens publikationer, Necef og Hvenegaard-Lassen) og 3) temainddelt debatter, så fokus bliver på overordnede begreber, som gør, at valget af datamateriale bliver mindre afhængig af specifikke debatter og mere et spørgsmål om at fortolke udvikling i diskurser snarere end i konkrete ændringer af udlændingepolitikken. På basis heraf mener jeg, at afhandlingens analyse ikke drager konklusioner, som ville have været anderledes, hvis en anden del af helheden blev undersøgt. I den forstand er materialet repræsentativt for folketingsdiskurser om indfødsret, flygtninge og indvandrere.

Med hensyn til reliabiliteten bør det ideelt set være sådan, at en gentagelse af kodningen (udvælgelse af centrale passager, begreber og problematikker set i forhold til afhandlingens problemformuleringer) bør føre til samme resultat, og dette har jeg selvfølgelig haft for øje i kodningsprocessen. Omvendt hænger kodning og fortolkning uvilkårligt sammen, og fortolkninger vil altid være farvet af forskerens personlige syn på verden. Dette er et vilkår for samfundsvidenskabelig forskning, som er svært at komme udenom, men vigtigt at holde sig for øje (Torfing 2004:70).

De følgende tre kapitler udgør afhandlingens analysedel, hvor de netop beskrevne teorier og metoder tages i anvendelse. De tre analysekapitler adskiller sig fra hinanden som sagt ved at have hvert sit genstandsfelt: naturaliserede, indvandrere og asylansøgere/flygtninge. Hvor debatter om naturaliserede lovmæssigt er adskilt fra de andre debatter via indfødsretslovgivningen, forholder flygtninge og indvandrerddebatterne sig hovedsageligt til den samme lovgivningsmæssige ramme, udlændingeloven og senere integrationsloven (undtagelser er sær- og nødlovene). Med andre ord, jeg har foretaget opdeling i disse genstandsfelter af analytiske grunde, som ikke afspejler en lovgivningsmæssig adskillelse. Desuden er opdelingen begrundet i, at

tydeliggøre forskelle og ligheder mellem diskurserne omkring de tre kategorier for at forstå udlændingefeltets inklusions- og eksklusionspolitikker.

3. Debatter om indfødsret, dansk identitet og forestillinger om 'de Andre'

3.1. Indfødsret og naturalisation

Folketingets debatter om naturalisation er omdrejningspunktet for dette kapitel. Begrebet naturalisation har i international sammenhæng et bredt anvendelsesområde, men i dansk ret bruges det normalt kun om den situation, at en person får dansk indfødsret *ved lov*. (Indfødsretsloven, 2004:10) Indfødsret blev indført i 1776 med det formål at begrænse ”adgang til Embeder i Hans Majestæts Riger og Landes alene [til] de indfødte Undersaatter og dem, som derved lige agtes” (Overskriften på Indføds-Retten forordningen 1776). Set i et internationalt perspektiv er naturalisationsbestemmelsen – muligheden for at tildele statsborgerskab til ”dem, som derved lige agtes” - en bestemmelse, der har været gældende for de fleste vestlige lande de sidste par hundrede år. Danmark afviger dog på et væsentligt punkt fra disse lande ved at behandle naturalisationsansøgninger i Folketinget. Frem til 1864 lå naturalisationsbeføjelsen hos kongen og derefter ved Rigsdagen/Folketinget, hvor ”loven om indfødsretsmeddelelse” blev vedtaget tre gange årligt i form af en liste over naturaliserede udlændinge. Ifølge Steffensen var praksis omkring parlamentsbehandling (frem for f.eks. administrativ behandling) antagelig udsprunget af ”frygten for, at for mange ville opnå indfødsret, hvis kompetencen lå hos regeringen” (Steffensen 1999:27). ”Lov om indfødsretsmeddelelser” er med denne ordning underlagt de samme forvaltningsmæssige procedurer og regler som andre love; en tidsmæssigt og omstændig behandlingsprocedure, men set i et demokratisk perspektiv kan det omvendt bidrage til en offentlig indsigt i de kriterier, som de folkevalgte lægger til grund for at ekskludere og inkludere udlændinge i det danske politiske fællesskab, om end den oprindelige grund sandsynligvis var at begrænse antallet af ansøgere, jf. ovenstående Steffensen-citat.

Inden for de sidste 20 år er denne liste vokset år for år, og hovedparten af ansøgerne kommer i dag fra fjerntliggende lande og kulturer. En kombination af antal og fremmedartethed har resulteret i en stigende bekymring hos folketingspolitikere omkring, hvilke effekter dette har for 'dansk identitet'. Som analysen af indfødsretsdebatterne vil vise, er der forskellige opfattelser af, hvad 'en dansker' er, og hvilken betydning en fælles forestilling om en national etnisk egenart har for det danske samfunds sammenhængskraft. Enkelte politiske partier har undervejs udfordret denne kobling mellem dansk statsborgerskab og dansk identitet og mener, at dansk statsborgerskab udelukkende drejer sig om det retslige bånd mellem stat og borger, som er den formelle definition på indfødsret eller statsborgerskab; to begreber, som siden 1898 har haft samme betydning.¹⁷ Der har dog inden for de sidste 10 år været en dominerende opfattelse blandt Folketingets partier om, at sproglig og kulturel velintegreret er en forudsætning for opnåelse af dansk indfødsret, men mere om hvordan dette artikuleres og problematiseres i analyseafsnittet.

Det konkrete formål med dette kapitel er at analysere de politiske konfliktlinier, der blev tegnet i indfødsretsdebatterne fra 1978 til 2002, og på hvilken måde emnet i stigende grad er blevet politiseret hen over perioden. Med begrebet politisering mener jeg graden af intensitet i de politiske partiers kamp om at få ført deres politiske holdninger og værdier igennem. Tidsperioden for analysen strækker sig fra 1978, hvor indfødsret for første gang blev problematiseret, og frem til 2002, hvor den seneste - ret skelsættende - ændring af kriterierne for opnåelse af indfødsret blev indgået mellem den nytiltrådte regering - V og KF - og DF. De otte debatter, der analyseres, er udvalgt, fordi de repræsenterer markante politiske og diskursive skift i udlændingesituationen og -debatten i Danmark.

¹⁷ Da indfødsretten blev indført i Danmark i 1776, var statsborgerret og indfødsret to forskellige juridiske statusser, hvor ansættelse i offentlige embeder forudsatte indfødsret, som frem til 1898 byggede på princippet om, at man var født inden for rigets grænser. Valgret og andre statsborgerrettigheder, derimod, forudsatte ikke indfødsret.

Analysen består af to dele. Den første del omfatter en analyse af de konfliktlinier, der blev trukket op i indfødsretsdebatte, og hvilke betydninger danske folketingspolitikere tillagde indfødsret *inden for* udvalgte årstal. Den anden del består af en sammenligning af *indfødsretsdiskurser over* hele tidsperioden med henblik på at belyse de diskursive strategiers udvikling over tid.

Kapitlet struktureres efter følgende problemformulering:

Hvilke diskursive strategier trækkes der på omkring tildeling af indfødsret i perioden 1978-2002, og hvordan bidrager de til og ændrer betydninger af hhv. et etnisk og et civilt tilhørsforhold – nationalt såvel som post-nationalt?

Jeg vælger at operere med begrebsparret den civile og etniske opfattelse af et nationalt tilhørsforhold, fordi det er den klassiske tilgang inden for nationalisme forskning til forståelse af forskellige landes statsborgerskabsopfattelser (Koopmans & Statham, 2000:18). Jeg mener dog, at disse to yderpoler ikke er tilstrækkelige til at få nuancerne frem og på komplet vis beskrive det diskursive felt inden for indfødsretsdebatte. Derfor inddrager jeg også forskellige medborgerskabs-traditioner i analysen. Medborgerskab dækker et væsentligt bredere spektrum end statsborgerskabsbegrebet, hvorfor jeg i gennemgangen af disse traditioner har valgt at begrænse fokus til kun at beskrive, hvordan disse traditioner afviger fra hinanden mht. 1) forståelse af kernebegreber i et liberalt demokrati (spændingsfelt mellem individ og fællesskab og mellem lighed og frihed) og 2) hvordan de forholder sig til pluralisme. Inden jeg præsenterer disse traditioner vil jeg først kort diskutere det etniske over for det civile.

3.1.1. Etnisk versus civil forståelse af nationalt tilhørsforhold

Det er to modsatrettede begreber, som oprindeligt var begreber, som Clifford Geertz bragte på banen, men som siden hyppigt har været brugt, men også kritiseret. (Nærmere diskussion af disse to begreber findes i teorikapitlet). Det er teoretiske

begreber, der lige så lidt som det teoretiske begreb, nationalstat(ét folk – én stat), findes rendyrket i praksis, men fungerer i debatter og samtaler blandt befolkningen, i massemedierne og i Folketinget, som referenceramme, selvom forskellige aktører tillægger de to begreber forskellig betydning. Trods de forskellige opfattelser, 'tømmes' begreberne ikke for betydning, fordi de har en meningsfuld kerne eller er knudepunkt for dem/de aktører, der trækker på dem. Dette knudepunkt er i den etniske opfattelse af nationalstaten en forestilling om, at der er visse objektive kulturelle fænomener at støtte sig til som udgangspunkt for national identitet. Det er disse kulturelle markører, sprog, religion og territorium, der i skiftende kombination definerer et etnisk fællesskab. Omvendt er knudepunktet i den civile nationaldiskurs, som den tegner sig i indfødsretsdebatterne, artikuleret omkring lighed mellem mennesker og tilskyndelse til deltagelse i den civile kultur og det danske demokrati. Der findes desuden en tredje forståelse af borgerskabsbegrebet - den post-nationale - som til forskel fra den civile og etniske forståelse ikke forudsætter, at det er nationalstaten, der suverænt afgør, hvem der kan tildeles indfødsret. Specifikt betoner den post-nationale tilgang nødvendigheden af at adskille rettigheder og national identitet fra hinanden. Knudepunktet i denne tilgang er universelle individuelle rettigheder mere end territorial suverænitet, hvor karakteren af ens ophold er afgørende for, hvilke rettigheder man kan opnå, og dermed ikke hvorvidt man er født på eller er etnisk beslægtet til territoriet. Disse tre principper for statsborgerskab findes næppe praktiseret i rendyrket form i Danmark eller i andre vesteuropæiske lande, men i analysen af debatterne er det interessant at se, hvilke strategier, interesser og omstændigheder der gør, at de politiske partier vælger at følge en af retningerne.

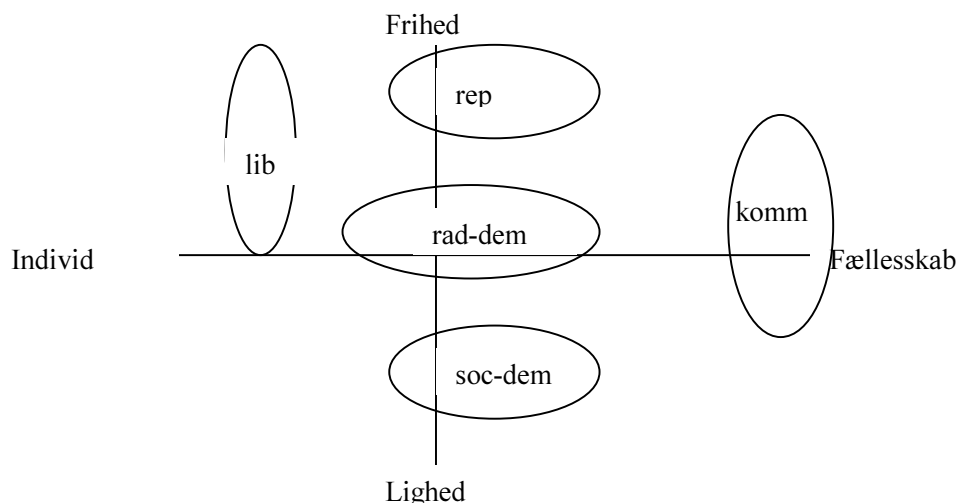
3.1.2. Bredere analyseramme for forståelse af statsborgerskab

Men at analysere statsborgerskabsopfattelser i enten et etnisk eller civilt lys, gør det ikke mere begribeligt, hvad stridspunkterne i indfødsretsdebatterne nærmere handler om, fordi de diskursive strategier trods afspejling af uenigheder også er tætrelateret. Der er behov for en større palet, der kan bruges til at reflektere over de

identitetsmæssige og politiske aspekter af statsborgerskabsbegrebet for at kunne adskille de forskellige diskursive strategier fra hinanden som partierne trækker på. I den følgende gennemgang af forskellige statsborgerskabstraditioner bliver der som tidligere nævnt, lagt vægt på hvilke knudepunkter, der kan identificeres inden for de enkelte traditioner, og dernæst hvilke syn de enkelte traditioner har på pluralisme. Mit udgangspunkt er, at statsborgerskab¹⁸ både er et abstrakt fænomen og et historisk levn, der er konstrueret i spændingsfelterne mellem individ og fællesskab og mellem lighed og frihed (Bjerg Nielsen og Pihl 1998:19). Der er åbenlyse modsætninger i spændingsfelterne, hvorfor der er et stort spillerum for konstruktion af forskellige statsborgerskabsopfattelser. De mange opfattelser samles omkring forskellige politisk filosofiske traditioner, der kan sammenfattes i den liberale-, den kommunitære-, den republikanske-, den socialdemokratiske- og den radikale-demokratiske. Disse kan indplaceres i forhold til spændingsfelterne på følgende måde (figur 3), som illustrerer deres indbyrdes vægtning af de centrale politisk rettighedsmæssige og de mere identitetsmæssige aspekter af statsborgerskab.

¹⁸ som er det begreb jeg fastholder at bruge i stedet for medborgerskabsbegrebet, da jeg kun bruger disse strømninger i forhold til det at få dansk statsborgerskab og ikke som samfundets forhold til indvandreres pligter og rettigheder som helhed.

Figur 3. Statsborgerskabstraditioner i et liberalt demokrati



Kilde: Bjerg Nielsen & Pihl, 1998.

Figuren er en grov forenkling, der ikke afspejler andre dikotomier, der adskiller traditionerne fra hinanden og det væsentlige forhold, at der inden for de enkelte traditioner findes forskellige vægtning af disse fire hjørner. Forenklingen kan dog bruges til at beskrive nøgleordene eller knudepunkter i de diskursive strategier, som muliggør at undersøge de forskellige præmisser, der tales ud fra i indfødsretsdebatte.

Den liberale tradition er i nyere politisk filosofi repræsenteret af John Rawls forfatterskab. Bogen *A Theory of Justice* fra 1972 er fortsat det værk som der mere eller mindre eksplicit refereres til, når traditionen politisk liberalisme kommenteres og kritiseres.

I store træk drejer traditionen sig om den retmæssige beskyttelse af det enkelte individ og ideen om det enkelte individs ret til at bestemme selv og tage ansvar for egne handlinger. Fra et venstre-liberalt synspunkt som bl.a. Rawls indtager, skal denne

stræben efter egne interesser ikke stå i vejen for at skabe et tilnærmelsesvis retfærdigt og velfungerende samfund for både privilegerede og ikke privilegerede. Rawls argument er, at individer ville i deres stræben efter at fastlægge fælles regler for samfundet 1) tildele lige, basale rettigheder og pligter til alle, og 2) "hold that social and economic inequalities, for example inequalities of wealth and authority, are just only if they result in compensating benefits for everyone, and in particular for the least advantaged members of society". Det centrale i den liberale opfattelse er således begrebet frihed; det enkelte individs frihed og ret til selvbestemmelse. Der ligger som følge heraf en naturlig betænkelighed i forestillinger om 'fælles interesser' eller 'samfundsinteresser', hvis de er udtryk for mere end summen af de individuelle interesser. Den liberale opfattelse sonderer også skarpt mellem en privat og en offentlig sfære. I den private er der plads til pluralitet af forskellige livsanskuelser. I den offentlige hersker en overordnet rationalitetslogik, som skal sikre, at frihed er en universel rettighed og dernæst sikre en retfærdig fordeling af samfundets goder. Ifølge Rawls er det netop på grund af pluraliteten i samfundet, at han afviser, at man moralsk kan forsvare et samfund, der bygger på "a shared comprehensive conception of the good" som f.eks. kommunitaristerne går ind for. Individer har fælles interesser i at forfølge rettigheds- og retfærdighedsprincipper, som er afgrænset til at indrette basale politiske, sociale og økonomiske institutioner i den offentlige sfære. Den liberale tradition har, ud over det nationale niveau, haft stor indflydelse på udvikling af menneskerettighedsregimet, hvor det centrale er at sikre ukrænkelige og lige rettigheder, som garanterer individer en vis autonomi.

På samme vis som den liberale er *den socialdemokratiske tradition* også rettighedsorienteret, men fokuserer ikke kun på civile og politiske rettigheder som den liberale, men udvider det også til at omfatte sociale og økonomiske rettigheder. Denne tradition bygger på T.S. Marshalls analyse af medborgerskabsrettigheder. Marshall ser udviklingen i det moderne medborgerskab, som en gradvis udvikling hen imod et fuldt medborgerskab, hvor medborgeren er i besiddelse af et sæt af rettigheder, som omfatter både civile-, sociale- og politiske rettigheder. Lighed er cen-

tralt – både formel og reel – under denne statsborgerskabsopfattelse. Opfattelsen er, at den reelle ulighed, som marked skaber i samfundet, skal suppleres med reelt lige muligheder. Der er forbundet en forpligtelse, også en kollektiv forpligtelse, til social solidaritet. Denne forpligtelse til solidaritet bør efter den socialdemokratiske opfattelse opfyldes af staten, og i den særlige velfærdsstatslige variant af denne opfattelse er der indbygget et universelt princip om, at staten skal skabe velfærdsgoder til alle, der vel at mærke er defineret som subjekt inden for fællesskabet.

Den kommunitære tradition udspringer af den socialistiske tradition som den socialdemokratiske også gør. Det centrale for den kommunitære medborgerskab er fællesskabet og ikke lighed som i den socialdemokratiske. Omdrejningspunktet er et socialt kulturelt fællesskab, som er identitetsskabende for individet. Identitetsmarkører er historie, tradition, kultur og sprog, og målet om at skabe ét kulturelt fællesskab er ikke foreneligt med et samfund bestående af individer, der har forskellige kulturelle loyaliteter. Derfor spiller integration af de kulturelle medlemskaber en stor rolle, fordi integration er nødvendig for dannelse og opretholdelse af fællesskabet og for opretholdelse af social orden. Der skelnes mellem en hård og blød variant af den kommunitære opfattelse, der afviger fra hinanden med hensyn til hvor tæt et fællesskab skal være for at kunne fastholde et meningsfuldt kulturelt fællesskab. Den hårde variant, repræsenteret af Michael Sandel, lægger op til et tæt og substantielt fællesskab, hvor indvandring opfattes som en eksistentiel trussel mod den fælles meningshorisont i samfundet. Den bløde variant, repræsenteret af teoretikeren Charles Taylor, giver derimod mere plads til, at et medborgerskab ikke fordrer et fuldstændigt værdisammenfald, men at der er et vist spillerum for forskellige kulturelle baggrunde og meninger. Det er dog tydeligt, at både den hårde og bløde variant opererer med klare skillelinjer mellem os og dem. Ven - og fjende- billedet er en nødvendig og integreret del af afgrænsningen af fællesskabet.

Den republikanske tradition er i sin moderne udgave et forsøg på at opstille en form for kompromis mellem den liberale – og den kommunitære tradition. Det politiske fællesskab er centralt i den republikanske tradition, som blandt andre Skinner

er fortaler for. Begrebet politisk fællesskab får i første omfang mening gennem artikulationer med deltagelse og frihed. Deltagelse er ikke et mål i sig selv, men netop et middel til hele tiden at reproducere det politiske fællesskab, som set med republikanske øjne sikrer borgernes personlige frihed. Der findes i grove træk to forskellige syn på pluralisme inden for denne tradition. En retning accepterer forskellige kulturelle og religiøse grupper, altså en positiv tilkendegivelse over for et multikulturelt samfund, hvor en anden retning tolererer pluralisme, fordi det handler om det enkelte individs ret til autonomi, men kulturel udfoldelse skal foregå i den private sfære. Det fælles grundlag for disse to retninger kan siges at være en accept af pluralisme, men den skal kunne rummes inden for det politiske fællesskabs veldefinerede grænser.

Den sidste tilgang er *den radikal-demokratiske tradition*. Denne nyere tradition repræsenteres af Chantal Mouffes diskursteoretiske tilgang til demokrati og magt. Hun forsøger at sammentænke de oven for nævnte tre klassiske traditioner: den liberale, den kommunitære og den republikanske, som i udgangspunktet synes uforsonlige. Centralt i denne tradition er demokratisering. Hendes projekt er at udvikle en demokratisk medborgerskabsidentitet, en politisk identitet, der kan være med til at udvikle demokratiet i retning af et radikalt pluralt demokrati. Frihed og lighed realiseres inden for fællesskabsforståelse, der giver plads til individuel frihed og pluralisme. Mouffe forsøger at kombinere individets ret til selvudfoldelse med ideen om gruppe eller fællesskabsbaseret identitet, hvor det sidstnævnte adskiller sig f.eks. fra den tilsvarende i den kommunitære ved ustandseligt at være under forandring og fornyelse. Til forskel fra den kommunitære baserer denne tradition sig ikke på, at det politiske fællesskab skal konstrueres ud fra bestemte nationale eller kulturelle fællesskaber, fordi "et medborgerskab baseret på en 'fælles kulturel arv' er problematisk, idet det kan bruges til at udelukke individer fra et politisk fællesskab med den begrundelse, at de ikke opfylder kriteriet for at "høre til her".

Forskellen mellem disse fem medborgerskabstraditioner kommer til udtryk i et begreb, som i hver tradition tildeles central betydning. Man kan derfor sige, at sam-

menhængskraften i samfundet får forskellig betydning afhængigt af om, det er begrebet individ, lighed, det politiske fællesskab, det kulturelle fællesskab eller demokratisering, som skal være det, der binder samfundets individer sammen. Indvandring eller eksistensen af et multikulturelt samfund spiller forskellige roller i de respektive traditioner. Eksempler på samfund, hvor indvandring italesættes som et voldsomt samfundsproblem, er oftest i lande, hvor medborgerskabsforståelsen handler om at fastholde et kulturelt homogent fællesskab, fordi truslen mod sammenhængskraften er de personer, der er kulturelt anderledes. På nær den radikal-demokratiske tradition, der forudsætter, at omdrejningspunktet i samfundet er pluralisme i form af konstant forhandling om modsatrettede interesser og værdier i samfundet, så udfordrer indvandring også samfund, der måtte bygge på de andre medborgerskabstraditioner, men dog i langt mindre grad end i den kommunitære tradition. Kort sagt, er det således ikke nationens kultur, der opleves som "det truede" i de andre traditioner, men snarere individers ret til fri udfoldelse (den liberale og den republikanske tradition) og videreførelse af den universelle velfærdsstat (den social-demokratiske tradition).

Denne summariske præsentation er på ingen måde dækkende for disse politisk-filosofiske traditioner. Jeg mener dog at hovedtrækkene kan bruges til fyldestgørende at beskrive de forskellige diskursive strategier, der opereres med inden for indfødsretsdebatterne. Afslutningsvis kan man spørge, hvordan disse traditioner relaterer sig til det etniske og civile nationale tilhørsforhold. Der er et stærkt sammenfald mellem det etniske og det kommunitære og det civile og republikanske i den måde, som jeg har defineret begreberne ovenfor. Et sammenfald er dog uundgåeligt, vil jeg mene, fordi de repræsenterer to forskellige teoritraditioner. Den ene – etnisk versus civil nationalisme – beskriver og forklarer nationalstaters dannelse, kendetegn og udvikling, hvor den anden – de politiske traditioner – forholder sig til medborgerskabskonstruktioner inden for det liberale demokrati. Jeg har dog valgt at arbejde med disse to teoritraditioner som fungerende på to forskellige niveauer. Jeg arbejder med det etniske og civile som diskurser, og traditionerne som diskursive strategier

(Forskellen på diskurser og diskursive strategier er beskrevet i det forudgående kapitel 2). Denne adskillelse er begrundet i min problemformulering, som lægger op til en mere nuanceret forståelse af det etniske og civile; dette gøres ved brug af traditionernes pluralismeforståelse.

Som denne indledning afspejler, har den historiske baggrund for den gældende indfødsretslovgivning, proceduren omkring indfødsretsbehandlinger og ansøgernes antal og oprindelsesland afgørende betydning for forståelse af debatterne på dette felt, hvorfor jeg i det følgende kort vil beskrive disse tre aspekter inden den egentlige analyse af debatterne.

3.2. Den historiske baggrund for den nuværende indfødsretslov

Som udgangspunkt er det statens suveræne afgørelse, hvem der opholder sig på statens territorium, og hvem der får tildelt rettigheder og pligter på lige fod med 'de indfødte'. Staten har denne suverænitet i kraft af, at den er 'den højeste eksklusive magt over territoriets love' (Hedegaard Rasmussen 2002:26). Et tilbageblik på de ændringer, der er foretaget af den danske indfødsretslovgivning siden dens tilblivelse i 1776 viser, at internationale begivenheder og normer omkring menneskerettigheder i samspil med partikulære nationale interesser har formet den gældende lovgivning, men styrkeforholdet i dette samspil har varieret, afhængig af hvilken historisk periode man ser på. To grundlæggende principper fra 1898, hvor der blev foretaget en større revision af statsborgerskabsregler, er der dog ikke ændret på. Det drejer sig om automatisk tildeling af indfødsret efter afstammingsprincippet (jus sanguinis) og princippet om afståelse af tidligere statsborgerskab. I det følgende vil jeg kort beskrive det historiske forløb bag den nuværende udformning af indfødsretsloven.

Forordningen om Indføds-Retten blev udstedt den 15. januar 1776 af Kong Christian den 7. af Danmark-Norge og *"markerede et politisk og på sin vis også åndeligt sindelagsskift specielt i relation til opfattelsen af, hvad danske nation og det danske*

folk var for en størrelse” (Rigsarkivet 1976:2, Korsgaard, 2004:167). Ifølge Rigsarkivet er det uvist, hvem der tog initiativet til forordningen, men den udgik med sikkerhed fra *”den meget nationalt orienteret kreds omkring enkedronning Juliane Marie og arveprins Frederik*” (Rigsarkivet 1976:5-6). Som nævnt i indledningen var den konkrete anledning til at indføre indfødsretslovgivningen at undgå *”en gentagelse af fremmed, navnlig tysk, indflydelse i statsstyret, som især havde gjort sig gældende i den forudgående Struensee-tid*” (Indfødsretsloven 2004:29). Forordningen var angiveligt inspireret af den britiske Act of Settlement fra 1701 – *”en lov parlamentet vedtog til værn mod den sandsynlige indvandring af fyrstetjenere fra udlandet i forbindelse med det hannoveranske dynastis overtagelse af den engelske trone*” (Rigsarkivet, 1976:5-6).

Hvor der før 1776 næsten ingen kontrol var med indvandring til Danmark - med undtagelse af jøder, der betalte afgift - blev der nu indført et princip om, at indfødsret blev tildelt, såfremt man var født i *”vore stater*” (Rigsarkivet 1976:2). Man sondrede på dette tidspunkt mellem indfødsret og statsborgerret. *”Indfødsret skulle ikke sidestilles med statsborgerret, idet opholdsret, adgang til at drive næring og senere til at opnå understøttelse, valget og valgbarhed ikke var betinget af fødsel inden for riget*” (Indfødsretsloven, 2004:29). Først med loven fra 1898 om erhvervelse og fortabelse af indfødsret blev statsborgerret sidestillet med indfødsret (Indfødsretsloven, 2004:29).

Indførelsen af forordningen i 1776 blev fejret riget rundt af prominente både dansktalende og tysktalende prominente *’danskere’*. De udtrykte hyldest til *”kongen for den velgerning han med indfødsretsforordningen havde vist sine undersåtter*” (Rigsarkivet 1976:9). Nogle af de tysksprogede digtere takkede kongen for den milde humanitet, hvormed han havde udstrakt indfødsretten til også at omfatte de fremmede, som med loven var i kongens tjeneste. Som det blev udtrykt: *”Det er ikke meningen, at nogen skal forjages fra rigerne, forordningen er upartisk. Den er udtryk for et landsfaderligt hensyn til landets egne børn.*” (Rigsarkivet 1976:9) Denne vending *”landets egne børn*” er vigtig at hæfte sig ved også i dag, da DF siden 2001

har lanceret denne vending igen med det mål for øje at legitimere en begrænsning i antallet, der får indfødsret, men også i forhold til hvem der får den.

I 1776 dækkede vendingen ”landets egne børn” ikke kun over de dansktalende eller de landegrænser, der gælder for Danmark i dag, men omfattede også nordmænd og sydsvelsvigere, altså norsktalende og tysktalende (Korsgaard, 2004:170). I modsætning til, hvad f.eks. DF hævdede i perioden efter valget i 2001, var ”landets egne børn” dengang altså ikke en etnisk homogen størrelse – der blev talt forskellige sprog inden for rigets grænser, og befolkningen havde forskellige kulturelle baggrunde. Indtil 1849 var det kongen, der afgjorde, hvem der blev naturaliseret på baggrund af ejendom, kapital eller særlige kvaliteter, som begunstigede staten. Herefter overtog Rigsdagen kontrollen med tildeling af indfødsret gennem naturalisation. Senere i 1866 (og en skærpelse heraf i 1935) blev der tilføjet et tilknytningskrav omkring sprog og kultur.

Ændring af indfødsretslovgivningen i 1898 var et markant brud med hidtidige principper og et resultat af et tæt samarbejde med de andre nordiske lande, som ville have en stor sikkerhed for at kunne afgøre, i hvilken stat en person retmæssigt hørte hjemme. Derudover havde Danmark et særskilt problem efter 1864-krigen, som afstamningsprincippet kunne råde bod på. Ifølge Rigsarkivet ” *voldte indfødsretten problemer med prøjsisk statsborgerskabslovgivning i forbindelse med beboere i de 1864 afståede landsdele, der havde valgt dansk statsborgerskab. Som født uden for rigets grænser opnåede deres børn ikke dansk statsborgerskab; men de blev heller ikke tyske, da deres forældre ikke var statsborgere i Prøjsen*” (Rigsarkivet 1976:3)

Ændringen i 1898 medførte to afgørende forandringer. Den første var, at princippet om territorium blev erstattet med afstamningsprincippet. *Princippet om afstamning* har været gældende lige siden og betyder, at statsborgerskab tildeles automatisk efter forældrenes statsborgerskab (Korsgaard 2004:169). Ud fra et ligestillingsperspektiv er der stadig ikke fuld lighed mellem kvinder og mænd den dag i dag. Det gælder fortsat, at hvis barnets forældre ikke er gift, og kun faderen er dansk, erhver-

ver barnet kun dansk indfødsret, hvis det er født her i riget (Indfødsretsloven 2004: 40).

Den anden forandring var indførelse af *afgivelse af hidtidigt statsborgerskab* i samtlige nordiske lande. Inden for de sidste 5 år er der dog sket et brud på den hidtidige ensartede statsborgerretslovgivning i Norden. Finland, Sverige og Island har bl.a. indført dobbelt statsborgerskab. I Sveriges debat om indførelse af dobbelt statsborgerret var argumenterne for accept heraf den ændrede befolkningssammensætning (tilstedeværelse af flere med udenlandske statsborgerskab), og befolkningens ændrede rejsemønstre (Indfødsretsloven, 2004:14-15 og Lag om svenskt medborgarskap, 2000-2001). I modsætning til disse lande fastholdt et flertal i det danske Folketing princippet om afgivelse af hidtidigt statsborgerskab i foråret 2002. I 1999 ratificerede Danmark Europarådskonventionen af 1997. Konventionen forholdte sig neutralt til princippet om dobbelt statsborgerskab i kontrast til Europarådskonventionen af 1963, der anbefalede at begrænse dobbelt statsborgerskab.

Uanset, at den danske statsborgerskabslovgivning tilsigter at hindre dobbelt statsborgerskab, findes der danske statsborgere, som også er i besiddelse af et andet statsborgerskab. Der findes ikke statistik over hvor mange, men der er næppe tvivl om, at antallet er stigende (Indfødsretsloven 2004:24).

Med hensyn til kriterier for naturalisation skete der flere ændringer efter 1898. Blandt de mange ændringer skal her blot nævnes de væsentlige i forhold til inklusions- og eksklusionsreglerne: I 1935 skærpedes kulturel tilknytning til Danmark, samtidig med at der indførtes et numerisk loft over antallet af naturalisationer per år. I 1946 udelukkedes én bestemt nationalitet - tyske statsborgere - fra at blive naturaliseret. I 1950 lempede man ad flere gange adgangen for nordiske borgere, senere for EF-borgere og personer, der levede med en dansk ægtefælle, således at tidsopholdskravene blev væsentlig kortere for disse grupper end for andre ansøgere. FN's konvention om at begrænse statsløshed blev ratificeret af Danmark i 1968, og Haager-konventionen om beskyttelse af børn blev også indføjet i dansk lov, hvilket bl.a. lempede de administrative procedurer for tildeling af indfødsret til adoptivbørn, og

senest i 1992 er Europarådets menneskerettighedskonvention blevet en del af dansk ret.

Sammenfatning

Generelt afspejler de sidste 228 års ændringer sig ved, at indfødsretslovgivningen er ændret på baggrund af skiftevis nationale forhold, internationalt samarbejde og universelle deklarationer. Af det korte historiske rids fremgår det, at det specifikke *nationale* var indførelsen af et territorialprincip i 1776 for derved at tildele indfødsret til personer født i riget og derved forhindre specielt tyskere, der ikke var født i Danmark, i at opnå embeder i statsadministrationen. Andre eksempler på det specifikke *nationale* er den numeriske begrænsning af indfødsretstildeling i 1935 og senest fastholdelse af ét statsborgerskab i 2002, som endvidere betød, at den hidtidige enighed blandt de nordiske lande omkring statsborgerskabslovgivningen blev afbrudt. *Det internationale* samarbejde, som frem til medlemskab af EF/EU hovedsagelig foregik mellem de nordiske lande og omkring Danmarks tidligere besiddelser, influerede på lovgivningen i forhold til at markere de retlige forpligtelser for de enkelte nationalstater, men også efter 1950'erne i forhold til at tilgodese særlige rettigheder for nordiske borgere og EF-borgere i form af kortere opholdskrav, nemmere adgang via erklæring, m.v. Den tredje påvirkningsinstans – *konventionerne* – medvirkede også ligesom de to andre instanser til at indfødsretslovgivningen gik væk fra at være partikulær dansk i den forstand, at Danmark ligesom de fleste vestlige lande ratificerede Europarådets menneskerettighedskonvention omkring begrænsning af dobbelt statsborgerskab (1966), FN's deklaration omkring statsløshed (1968) og Haager-konventionen i 1977 for at nævne nogle enkelte.

I det følgende afsnit vil jeg kort beskrive procedurer og kriterier omkring indfødsretslovgivningen, som de er udformet i dag.

3.3. Procedure og kriterier omkring indfødsretslovgivningen

Der er fem måder at erhverve sig dansk statsborgerskab på (Indfødsretsloven 2004:35):

- 1) ved fødsel, hvad enten faderen *eller* moderen er dansk,
- 2) ved legitimation (dvs. ved forældrenes indgåelse af ægteskab),
- 3) ved adoption,
- 4) ved erklæring eller
- 5) ved naturalisation

Fælles for at erhverve sig indfødsret ved fødsel, legitimation eller adoption er, at der er tale om børn. Det er forældrenes/adoptivforældrenes statsborgerskab, der har betydning for erhvervelsen. Ved de to sidste måder er der derimod typisk tale om voksne personer, der fra fødslen har haft et andet (eller intet) statsborgerskab, og som nu ønsker dansk statsborgerskab (Indfødsretsloven 2004:9-10). Dvs. at for flygtninge og indvandreres vedkommende kan dansk statsborgerskab erhverves gennem de to sidstnævnte måder, erklæring eller naturalisation; begge dele en lovfæstet ret siden 1776. Erklæringsretten har undergået flere ændringer i sin 228-årige eksistens, men siden ændringen i 1968 har formålet med denne bestemmelse været *"at give unge udlændinge, der er født her i riget eller har boet her siden barndommen, en mulighed for på en enkel og smidig måde at erhverve dansk indfødsret"* (Indfødsretsloven 2004:51). Eftersom erklæringssager ikke behandles i Folketinget, men ansøges om og behandles af statsamtterne, vil jeg kun berøre denne måde i forbindelse med Folketingets ændring af regler herfor i 1999 (indførelse af vandelskrav).

Som nævnt tidligere, bruges begrebet naturalisation i Danmark kun om den situation, at en person får dansk indfødsret ved lov. Det betyder, at naturalisation er underkastet samme arbejdsprocedure som andre love, og det er denne procedure, jeg kort vil gennemgå i det følgende.

Ansøgere om indfødsret gennem naturalisation, er personer, der ikke opfylder indfødsretslovens objektive kriterier for at erhverve dansk statsborgerskab ved afgivelse af erklæring. Ifølge bogen ”Indfødsretsloven” indgives ”*Ansøgningen om naturalisation til og behandles indledningsvis af administrative myndigheder, men herefter optages den pågældende på et lovforslag om erhvervelse af dansk indfødsret, som behandles og vedtages af Folketinget*” (Indfødsretsloven 2004:10). De ”administrative myndigheder” dækker både over politikredsene og ministeriet (over tid har forskellige ministerier haft ansvaret for ressortområdet). I en årrække var det Indenrigsministeriet, der foretog det lovforberedende arbejde, men i 1993 overgik sagsområdet til Justitsministeriets ressort, og fra 2001 til det nyoprettede Ministerium for Flygtninge, Indvandrere og Integration.

Ifølge gældende cirkulæreskrivelse om nye retningslinier for optagelse på lovforslag om indfødsretsmeddelelse (12.06.2002) er den konkrete ansøgningsprocedure, at ansøgningen indgives til politiet i den politikreds, hvor ansøgeren bor. Ved modtagelse af ansøgningen skal politiet, som hidtil, gennemgå oplysningerne i ansøgningsskemaet med ansøgeren, men i modsætning til tidligere er det ikke længere politiet, der skal vurdere ansøgerens dansk kundskaber. Disse kundskaber skal i stedet dokumenteres ved en prøve fra et sprogcenter eller det øvrige uddannelsessystem. Politiet sender derefter ansøgningsskemaet videre til det ansvarlige ministerium, der to gange årligt udarbejder et lovforslag, som omfatter de ansøgere, der opfylder de kriterier, der fremgår af retningslinierne i det gældende cirkulære.

Frem til 2002 var proceduren, at den ansvarlige minister indstillede en indfødsretsmeddelelse (lovforslag) tre gange årligt, men efter ændringer af loven i juni 2002 er det foregået to gange årligt. Indfødsretsmeddelelserne gennemgår første, anden og tredje behandlinger i Folketinget med minimum en udvalgsbehandling undervejs. Udvalgsbehandling af indfødsretssager har en helt særlig status, fordi de enkelte personer, som der er særlig tvivl om, diskuteres her, samtidig med at der er en bred politisk enighed om, at disse diskussioner og referencer til enkeltpersoner ikke refereres uden for udvalgs møderne. Et møde resulterer i praksis i, at et flertal indstiller et

lovforslag til vedtagelse i Folketinget med en liste over de personer, der skal tildeles indfødsret. Inden for de sidste 20 år har praksis ændret sig, idet der i stigende grad indstilles ét og typisk flere ændringsforslag, som oftest indeholder en liste over færre ansøgere end det, flertallet har indstillet.

3.3.1. Ændring af indfødsretsloven og kriterier for opnåelse af indfødsret

Ud over de tre årlige indfødsretsmeddelelser har der også inden for de seneste 20 års indfødsretsdebatter været to andre typer af debattemner.

Den første type debat drejer sig om *ændring af indfødsretsloven*. Siden 1978 er den ændret i alt ni gange, heraf fem gange siden 1997. (Indfødsretsloven 2004:35) Det er kun ændringerne i 1994 og 2002, der direkte vedrører naturalisation. De to ændringer var 1) skattemyndigheder og andre myndigheders mulighed for at indhente oplysninger om ansøgerne og 2) frakendelse af indfødsret erhvervet ved svig (Indfødsretsloven 2004:35-37). Den anden type er *ændringer af kriterier for erhvervelse af dansk indfødsret* ved naturalisation. Denne type forslag blev fremsat hyppigt i 1990'erne og var genstand for megen diskussion. Kriterierne blev sidst ændret i maj 2002 af et flertal bestående af regeringen V og KF og DF (Indfødsretsloven 2004:108). Resultatet var en skærpelse, eftersom der blev tilføjet flere kriterier, og tidsrammerne blev forlænget (9 års ophold, hvor det tidligere var 7 år). Hovedreglen er, at følgende kriterier skal være opfyldt for at blive naturaliseret anno 2004:

- **Troskab og loyalitet**
- **Ophold – uafbrudt i mindst 9 år**
- **Vandel**
 - **Ingen forfalden gæld til det offentlige og ingen modtagelse af løbende ydelser efter aktivloven**
- **Danskkundskaber og kendskab til samfundsforhold m.v.**
- **Afkald på hidtidigt statsborgerskab**

(Indfødsretsloven 2004:106-107)

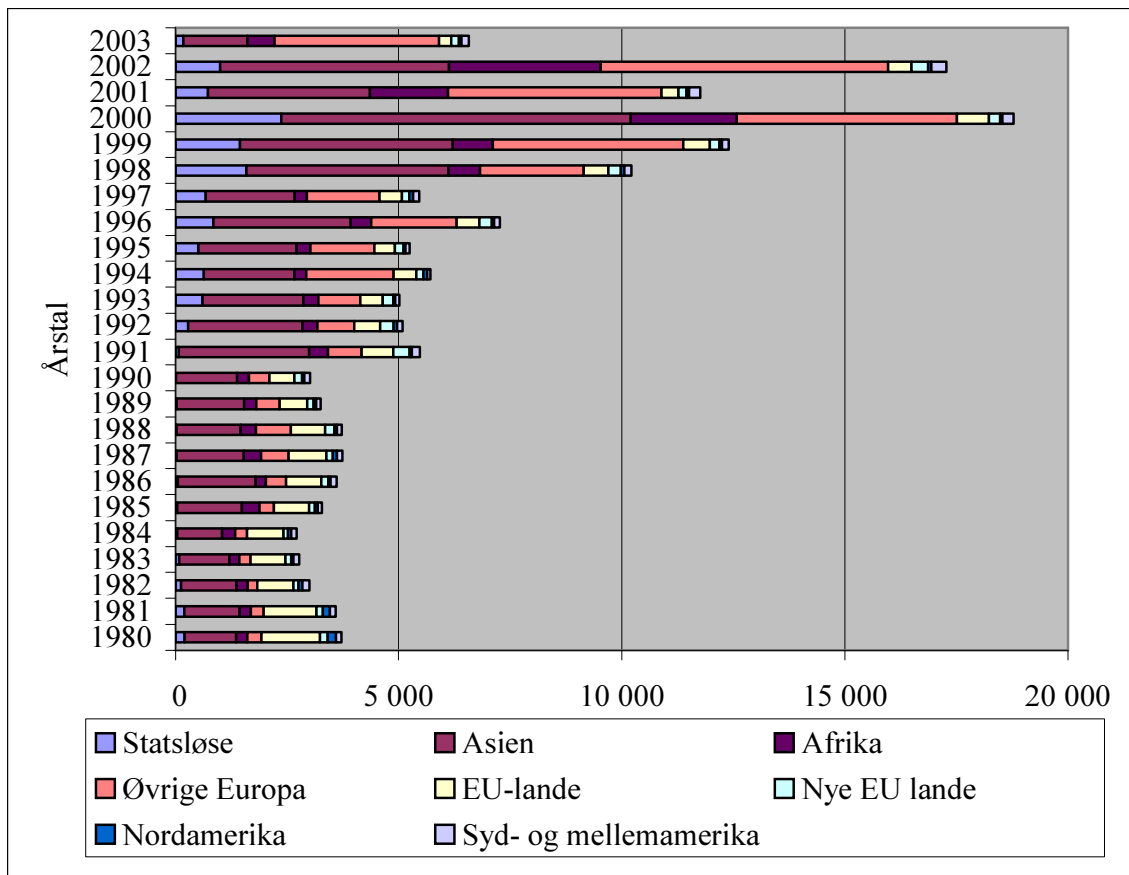
Hvor disse kriterier er offentlige tilgængelige i dag og velkendt for de fleste politikere i folketingssalen, var dette ikke tilfældet i 1978. De folketingspolitikere, der ikke sad i Indfødsretsudvalget, var ikke oplyst om de eksakte kriterier for tildeling eller afvisning. Dette ændrede sig først i løbet af 1990'erne, hvor kriterierne blev offentlige tilgængelige. I samme periode ændredes også antallet af ansøgere og deres oprindelsesland, hvilket tydeligvis også kom til udtryk i indfødsretsdebatterne. I det følgende afsnit vil jeg kort beskrive denne udvikling.

3.4. Antallet af ansøgere og deres oprindelsesland

De sidste 20 års folketingsdebat om indfødsret har i stigende grad været politiseret, som konkret har medført mange og væsentlige ændringer af indfødsretsloven, specielt i form af stramninger af naturalisationsreglerne. De væsentlige forklaringer herpå ligger i det ændrede indvandrmønster i denne periode. Hvor antallet af ansøgere gennemsnitligt var under et par hundrede personer per år de første 200 år af indfødsrettens historie, var tallet ca. 3.000 mellem 1978-1990. Som nedenstående figur 4 viser, var der to perioder, der adskilte sig fra hinanden. Den første periode var 1980-1990, hvor det overvejende var personer fra andre EU-lande, personer fra Asien (hovedsagelig pakistanere og vietnamesere) og tyrkere, der fik dansk statsborgerskab og frasagde sig deres tidligere statsborgerskab. Det totale antal lå stabilt på omkring 3.000 ansøgere årligt, hvor fordelingen på de tre grupper var omtrent den samme perioden igennem. Den anden periode 1991-2002 var kendetegnet ved, at antallet steg år for år. Hvor antallet i 1991 var 5.484 og kulminerede i 2000 med 18.811, der fik dansk statsborgerskab. Ifølge justitsministeren på det tidspunkt, Frank Jensen (S), var der en administrativ forklaring på, hvorfor år 2000 skilte sig ud med det forholdsvist store antal ansøgere på indfødsretsmeddelelsen. Årsagen lå nemlig i, at sagsbehandlingstiden for ansøgninger om statsborgerskab var bragt ned. Som justitsministeren pointerede det: ”... der optræder flere ansøgere end sædvanligt og dette vil være gældende for resten af år 2000” (Justitsminister Frank Jensen (S), 2/2000). Denne sidste periode adskilte sig også fra den første, ved at det var

mennesker fra fjernere egne såsom Iran, Irak, Tyrkiet og Somalia, der udgjorde de største grupper af naturaliserede. De nye grupper i forhold til første periode bestod af eks-jugoslavere, statsløse, srilankanere, libanesere og somaliere.

Figur 4 Antallet, der skifter til dansk statsborgerskab 1980-2003*



*Ifølge Justitsministeriet blev 30 pct. af de personer, der erhvervede dansk indfødsret i 1999 danske statsborgere ved erklæring. De resterende 70 pct. blev danske statsborgere ved naturalisation.

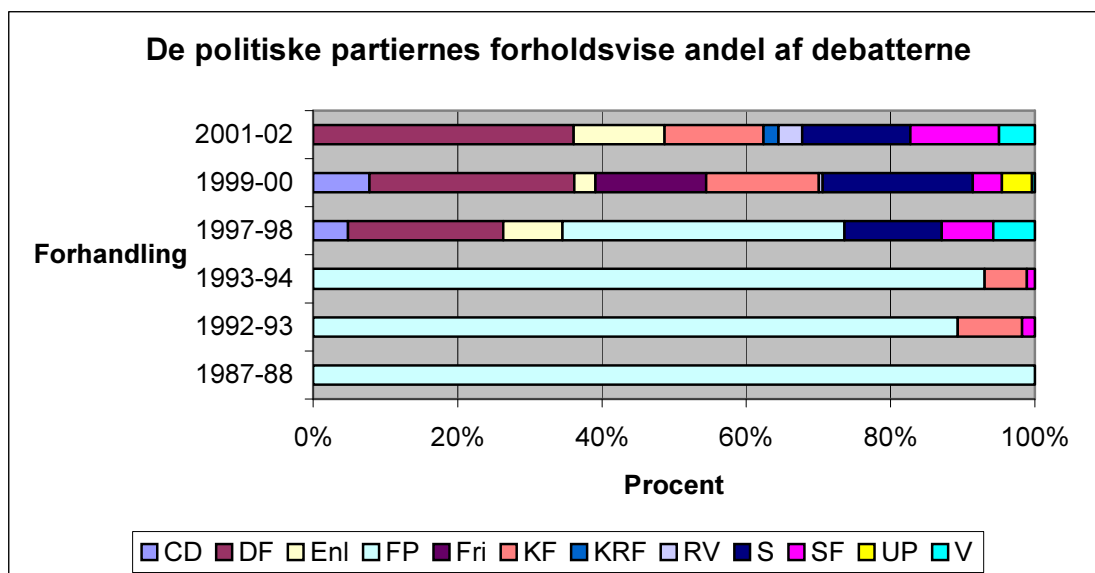
3.5. Kvantitativ analyse af indfødsretsdebatter

3.5.1. De politiske partiers grad af deltagelse i indfødsretsdebatter

De politiske partiers grad af deltagelse i debatterne om indfødsret varierede set over de sidste 30 år, men der var en markant forskel i deltagelsesgrad i 1970'erne og 1980'erne sammenlignet med 1990'erne og frem til 2002, jf. tabel 1. Det, der ikke fremgår af tabellen er, at der i perioden 1962-1978 ingen debatter var om tildeling af indfødsret. Det var således først i 1978 med FP's modstand mod naturalisering af enkelte personer og procedurerne herfor, at emnet blev problematiseret og diskuteret i folketingsalen.

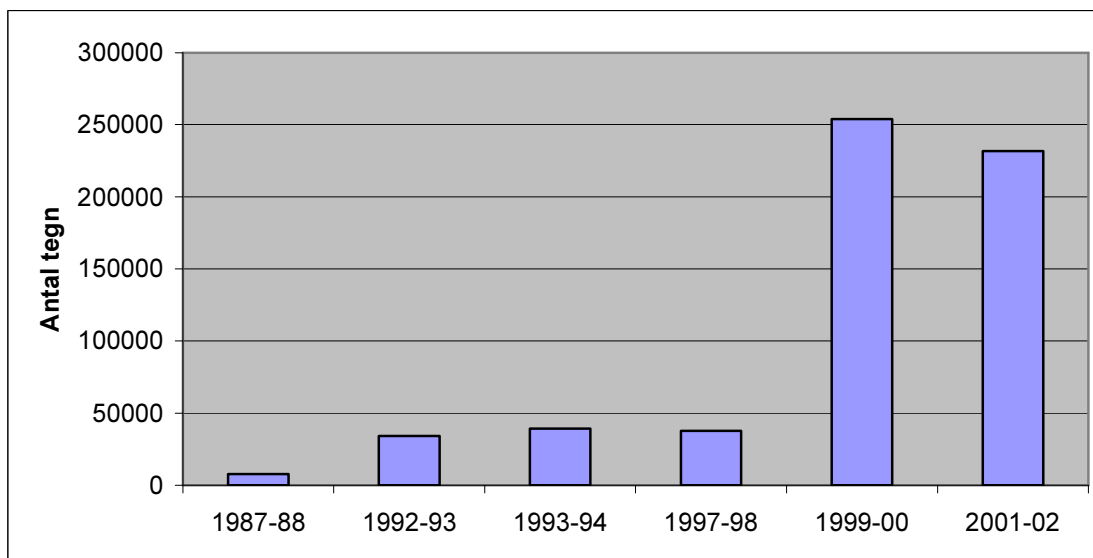
Det, som kendetegnede debatterne i perioden 1978-1992, var, at FP var alene om at stille ændringsforslag. Anderledes var den politiske situation fra 1993 og frem, hvor der var flere forskellige alliancer på dette felt og et politisk engagement fra forskellige partier, hvilket blev afspejlet i antallet af ændringsforslag, ordførerindlæg og korte bemærkninger. Til sammenligning med den første periode (1978-1992) opstod der ophedede politiske diskussioner med deltagelse af de fleste partier i Folketinget, og debatterne blev væsentlig længere (jf. tabel 2).

*Tabel 1 De politiske partiers grad af deltagelse i udvalgte forhandlinger omkring **indfødsretsmeddelelser** – målt i det forholdsvise forbrug af tegn*

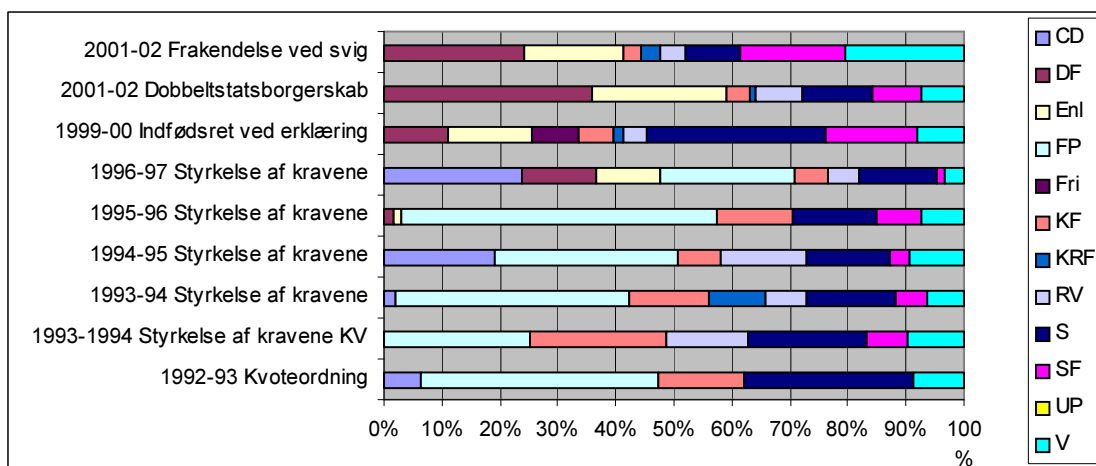


Tabellerne omfatter de år som er elektronisk tilgængeligt. Dvs. at årene 1978-1987 ikke er med, fordi de kun foreligger i papirudgave.

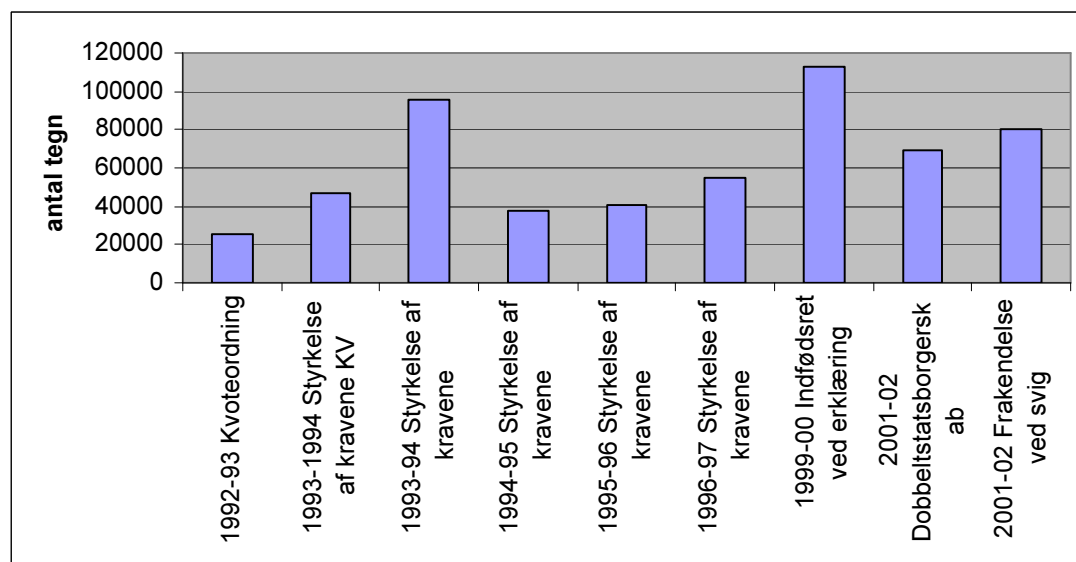
Tabel 2 Længde på forhandlinger omkring indfødsretsmeddelser – udtrykt i antal tegn



Tabel 3 De politiske partiers grad af deltagelse i udvalgte forhandlinger omkring ændringer af indfødsretslovgivningen og kriterier for indfødsret – målt i antal tegn



Tabel 4 Længde på forhandlinger omkring særskilte lov og beslutningsforslag – målt i antal tegn



Tabel 1 viser også, at de indvandrerskeptiske partier (FP, DF og Frihed 2000 (FRI)) havde en central placering i debatterne, hvilket der var flere grunde til. For det første brugte disse partier halvdelen af den samlede taletid under debatter omkring indfødsretsmeddelelserne set over hele perioden (det tilsvarende tal var 30 % i forbindelse med forslag til ændring af indfødsretslovgivningen og skærpelse af kriterier for opnåelse af indfødsret, jf. tabel 3). Derudover var det de indvandrerskeptiske partier, der fastsatte dagsordenen for debatterne, eftersom de andre partiers indlæg oftest var i form af en nedtoning af skrækscenarierne med henvisning til konkrete forhold og ved generelt at modbevise de indvandrerskeptiske partiers påstande. En reaktion, der ikke bragte nye emner på banen og ikke trak på følelsesladede argumenter, hvorfor de indvandrerskeptiske partier fik en dominerende position i disse debatter. De centrale temaer i debatterne frem til 1993-1994, hvor V og KF ændrede kurs, og som omhandlede kriminalitet, antal ansøgere, det danske sprog og ansøgerens forsørgelsesgrundlag var derfor dagsordenssat af FP. Det er dog væsentligt at bemærke, at det kun var under indfødsretsmeddelelserne, at denne politiske domi-

nans var gældende, hvorimod der var en bredere politisk repræsentation i de andre debatter, og hvor også andre temaer blev bragt på banen.

3.5.2. Temaer omkring statsborgerskab

Tabel 5 og 6 viser de hyppigst forekommende temaer for perioden 1978-2002. Tabel 5 viser de temaer, der blev rejst i forbindelse med forhandlinger omkring indfødsretsmeddelelser, der som nævnt tidligere behandles tre gange årligt og omfatter en liste af navne, men hvor der er bred politisk konsensus i folketingssalen og praksis for ikke at referere direkte eller indirekte til nogen på listen. Debatterne var derfor mere abstrakte og relaterede til problemfelter omkring indfødsret såsom, hvordan man opretholdt den sociale stabilitet, sammenhængskraften i samfundet og den hidtidige forståelse af dansk identitet. De hyppigst forekommende temaer var derfor kriminalitet, danskkundskaber, problematikken omkring det stigende antal ansøgere og spørgsmålet om, hvor mange ansøgere der var på offentlig forsørgelse eller havde gæld til det offentlige.

*Tabel 5 Temaer omkring indfødsretsmeddelelser – udvalgte år**

Tema/Forhandling	1987-88	1992-93	1993-94	1997-98	1999-2000	2001-02	Samlet
Kriminalitet	4	13	10	14	41	16	98
Det danske sprog	0	0	1	1	28	14	44
Antallet af nye statsborgere	0	0	4	3	16	20	43
Ansøgernes øko. Sit.	0	1	1	3	37	0	42
Individuel vs. Automatisk beh.	0	0	0	3	4	14	21
Betydning af statsborgerskab	0	0	0	1	9	9	19
Kriterier for indfødsret	0	1	0	0	4	12	17
Danskhed	0	0	0	0	3	11	14
Ansøgernes etniske baggrund	0	2	3	1	3	4	13
Ialt	4	17	19	26	145	100	311

*Samlet antal enheder (311) udgør ca. 80 % af det totale antal rejste i perioden. Det resterende antal enheder er fordelt på mange og ikke centrale temaer.

** Tabellen viser ikke alle debatter fra 1978-2002. Debatterne omkring 1990 vedr. indførelse af gebyr for at søge indfødsret er ikke taget med, og debatter mellem 1978-81 foreligger ikke i elektronisk form, hvorfor de ikke er taget med i tabellen.

Temaet kriminalitet eller krav om vandel var sammen med danskkundskab de kriterier for indfødsret, der diskuteredes hyppigst hele perioden igennem. Vandelskriteriet var i begyndelsen primært FP's mærkesag, men blev fra midten af 1990'erne også et centralt tema for et bredere spektrum af partier, særligt med hensyn til at forlænge karenstid¹⁹ for kriminelle og udvisning for bestandig ved grove forbrydelser. Skrappere eller styrkede krav til kendskab og beherskelse af det danske sprog blev også et centralt tema fra midten af 1990'erne, hvor specielt KF fremhævede det som vigtigt i forhold til at komme ind på arbejdsmarkedet. De andre kriterier, som også har været gældende siden 1978 – opholdskrav på 7 år og afståelse af tidligere statsborgerskab – blev sjældent problematiseret, på nær i 1982 (forslag om dispensation fra 7 års-reglen til en ishockeylandsholdsspiller) og i marts 2002, hvor Danmark blev 'tvunget' til at forholde sig til dobbelt statsborgerskab. Dette sker, fordi de nordiske landes²⁰ hidtidige aftale om ensartede principper for statsborgerret bliver brudt i forbindelse med, at Sverige accepterer dobbeltstatsborgerskab. Danmark skal herefter neutralisere sin indfødsretslovgivning for at modvirke at f.eks. en svensker kan stå med både et dansk og svensk statsborgerskab (Betænkning L160, marts 2002). Nedenstående tabel 6 viser de temaer, der blev rejst i forbindelse med disse særskilte lov- eller beslutningsforslag. Blandt de hyppigst debatterede temaer var kriminalitet og antal, ligesom det var tilfældet ved indfødsretsmeddelelserne, men til forskel herfra var ansøgernes etniske baggrund og problematikken omkring diskriminering mere centrale i disse debatter.

¹⁹ Folketingets fastsættelse af, hvor lang tid der kan gå efter afsoning til ansøgning om statsborgerskab. Årsmålene afhænger af karakteren af den kriminelle gerning.

²⁰ Det vil sige, de aftaler indgået mellem Danmark, Norge og Sverige, Finland og Island i 1969 og 1998.

*Tabel 6 Temaer omkring særskilte lov- og beslutningsforslag omkring indfødsret – udvalgte år**

Tema/Forhandling	1992-93	1993-94	1993-94	1999-00	2001-02	2001-02	Samlet
	kvoteordning	Styrkelse af kravene KV	Styrkelse af kravene Frp	Indfødsret ved erklæring	Dobbeltstatsborgerskab	Frakendelse ved svig	
Kriminalitet	0	6	13	20	0	0	39
Antallet af nye statsborgere	11	2	16	2	2	2	35
Ansøgernes etniske baggrund	0	0	5	1	5	10	21
Diskrimination	0	1	2	11	0	7	21
Det danske sprog	0	10	2	0	2	1	15
Betydning af statsborgerskab	0	6	2	1	0	2	11
Danskhed	0	1	2	0	7	0	10
Integration	0	6	2	1	0	2	11
Betydning af statsborgerskab	0	0	0	0	16	0	16
Religion	0	0	0	0	0	17	17
Ialt	11	32	44	36	32	41	196

* Samlet antal enheder (196) udgør ca. 65 % af det totale antal rejste i perioden. Det resterende antal enheder er fordelt på mange og ikke centrale temaer.

Hvor det primært var de indvandrerskeptiske partier, KF og V, der problematiserede, at ansøgerne i stigende grad kom fra anderledes kulturer, var det Enhedslisten (EL) og SF, der satte diskrimination på dagsordenen. Der var her tale om to forskellige typer af diskrimination. Den ene type drejede sig om diskrimination mellem unge mennesker - etnisk danske unge og unge andengenerationsindvandrere, hvilket SF mente, var konsekvensen af indskrænkning af andengenerationsindvandrernes mulighed for at opnå indfødsret gennem erklæring (1999-2000). Den anden type diskrimination var i følge SF og EL det at diskriminere mellem etniske/nationale grupper, som Søren Krarup gjorde sig til talsmand for, når han foretrak muslimske asiater frem for muslimer fra Mellemøsten.

Der er dog ingen tvivl om, at den største bekymring i de fleste indfødsretsdebatter var spørgsmål om antal (i første del af perioden mest fremhævet af FP, senere rejst af flere politiske partier). Det drejede sig både om, hvor mange der burde få statsborgerskab om året, og hvor mange, der fik tildelt permanent opholdstilladelse. Der var dog på intet tidspunkt opbakning til FP's tilbagevendende forslag omkring ind-

førsel af en kvote for indfødsretstildeling, fordi som Socialdemokratiet (S) sagde: *”Det er Folketinget, der til enhver tid afgør, hvor mange der skal tildeles indfødsret. Af samme grund finder vi det ikke logisk at lovgive på området, og i Socialdemokratiet afviser vi det fremsatte forslag”* (S, Lise Hækkerup, 1992-93, B37-1²¹)

Nedenfor analyseres væsentlige debatter for perioden 1978-2002.

3.6. Identificering af forskellige diskursive strategier om dansk indfødsret

I dette afsnit analyseres otte debatter²², der var kendetegnet ved at repræsentere de diskursive strategier, der var på spil på indfødsretsområdet. Formålet i analysen er ikke at fremhæve hvert politisk partis standpunkt på dette felt, men derimod at afdekke de diskursive formationer i folketingsdebatterne om indfødsret.

Generelt for samtlige debatter i perioden (1978-2002) var tilstedeværelse af to forskellige forståelser af indfødsret, som rammesatte og dannede præmissen for de diskursive strategier.

Den ene forståelse så indfødsret som ”en livsvarig gave”, ”en belønning” og noget, som man skulle gøre sig umage for at få. Der var forskellige varianter inden for denne opfattelse, men grundlæggende blev indfødsret betragtet som statens/samfundets belønning for ansøgerens kulturelle tilpasning til det danske samfund - herunder tilegnelse af sprogkundskaber og andre sociale færdigheder. Inden for denne forståelse fik ’grad af tilpasning’ (objektivt mål) og inkorporationsvillighed (udvist villighed) en central placering som forudsætning for at blive et fuldgældigt medlem af det danske samfund.

Den anden forståelse af indfødsret så tildeling af indfødsret som middel til at fremme integration. Inden for denne forståelse kunne indfødsret ses som forebyg-

²¹ I citater fra debatter fra 1985 og frem er der ikke i sidehenvisninger på. Dette skyldes, at jeg har hentet debatterne fra retsinformationens elektroniske arkiv (www.retsinfo.dk) og Folketingets elektroniske arkiv (www.ft.dk), hvor der ikke opereres med sidetal. Det er dog forholdsvist nemt at finde de enkelte citater via disse hjemmesider, fordi alle andre oplysninger ellers fremgår af både citathenvisningen og litteraturlisten (taleren, lovforslaget, datoen m.v.)

²² Første periode 1978-1982 rummer kun referencer til tre debatter – 1978/1979, 1980/1981 og 1981/1982. Dette skyldes, at de var korte i tekstomfang, samtidig med at de to første hang temamæssigt tæt sammen.

gende for eventuelle etniske, sociale eller politiske konflikter. I et land som Canada, hvor denne opfattelse er dominerende, tilbydes en let adgang til naturalisation, og andre modificerede udgaver af denne opfattelse findes/har eksisteret i relation til Commonwealth-borgere, der havde denne ret indtil 1983. (Coleman, 1999:218)

I det følgende identificerer jeg diskursive strategier i de forskellige debatter ved at analysere det, som diskursive strategier ifølge Fairclough bruges til, nemlig at konstruere 1) videns- og betydningssystemer og 2) 'sociale identiteter', i denne kontekst både etniske danskere og indvandrere.

3.6.1. 1978-1981 – Demokratiske principper og idealet om de nye borgere

En socialdemokratisk mindretalsregering regerede i perioden 1978-1981²³ og var ansvarlig for at fremsætte lovforslag om naturalisation tre gange årligt. Af tal fra Danmarks Statistik fremgår det, at ca. 3.000 personer hvert år skiftede statsborgerskab til dansk, hvoraf halvdelen var fra et af de nuværende 15 EU-lande, og den anden halvdel primært var fra Indien, Pakistan og Sydkorea. (jf., figur 4²⁴) Efter mange års politisk tavshed omkring indfødsretstildeling brød FP tavsheden i 1978 pga. bekymring over to uheldige udviklinger: naturalisering af flere kriminelle udlændinge samt embedsmænd og Indfødsretsudvalgets indflydelse i naturalisationssagerne. Problemstillingen omkring 'kriminelle ansøgere' var i hele perioden (1978-2002) det hyppigst diskuterende tema, som det fremgik af den kvantitative analyse ovenfor. I perioden 1978-1981 var der tre forskellige forestillinger om denne gruppe, selvom der mere eller mindre eksplicit altid har været et vandelskriterium, som flertallet i Folketinget har været enig om skulle gælde for tildeling af indfødsret. I 1978 udtalte FP *"Jeg skal sige til indenrigsministeren, at jeg finder det meget rimeligt, at mandens fortid også lægges til grund ved bedømmelse af, om han skal have indfødsret"*

²³ I en kort periode - fra den 30. august 1978 til den 26. oktober 1979 – var partiet V i regering sammen med S.

²⁴ Dette tal dækker både over dem, der søgte statsborgerskab per erklæring, og dem, der blev naturaliseret, dvs. fik tildelt statsborgerskab gennem lov.

eller ej.” (FP, Leif Glensgård, L2-2:1292) trods det, at partiet i samme indlæg erkendte, at den pågældende ansøger havde haft en pletfri vandel igennem 8 år. Eksklusion af denne type person hvilede på argumentet om, at vedkommende havde/kunne have skadet den danske ungdom og trods udvisning af landet var rejst ind i Danmark igen ved at gifte sig dansk. FP formulerede det sådan:

det er imod min overbevisning, når jeg nu stemmer for lovforslag nr. L2, fordi indenrigsministeriet og til dels også indfødsretsudvalget har været så lemfældige, som tilfældet er, og altså besluttet sig for at give indfødsret til den pågældende person, som i den grad efter min opfattelse kunne have været medvirkende årsag til fordærv for en stor del af ungdommen [en trykfejl i skriftet, formentlig, LKH], nemlig den store, som ville været kommet i berøring med de 41 kg hash...(FP, Leif Glensgård, 1978-79, L2-2:1291)

I dette citat begrundede FP eksklusionen med faren ved, at 'udefrakommende' kunne medvirke til fordærve ungdommen. Den truende Andethed i den diskurs, FP her trak på, var isoleret til 'de kriminelle indfødsretsansøgere'. Til forskel fra slutningen af 1980'erne og derefter generaliserede og stereotypiserede FP ikke på dette tidspunkt fremmedartede udlændinge som var de i besiddelse af kriminelle egenskaber. Det blev dog ikke tydeliggjort, hvilke præmisser FP tog udgangspunkt i, i partiets afvisning af den pågældende tidligere kriminelle person, men eftersom et af de grundlæggende principper ved indfødsret var afstammingsprincippet, kan man fortolke præmissen som idealet om at fastholde den sociale og etniske sammensætning i den danske befolkning med primært fokus på det sociale, dvs. at fastholde lov og orden i samfundet. Denne fortolkning synes også at blive styrket, når man undersøger de modstrategier, der stilles op.

De to andre forestillinger om 'de kriminelle' repræsenteres af S og Venstre Socialisterne (VS). Begge partier argumenterede for, at en ansøger, der havde udstået sin straf og karenstid, ikke skulle belastes af sin fortid og på lige fod med andre 'ikke tidligere kriminelle' kunne søge om naturalisation. S argumenterede ud fra retstatslige principper om, at en person må betragtes og behandles som en lovlydig borger, når den dom, retsinstanser har idømt, er afsonet. VS gik et skridt videre og

trak på en post-national lighedsstrategi ved at argumentere for, at egentlige kriminelle indvandrere også burde naturaliseres, fordi der ikke var belæg for at forskelsbehandle indvandrere, dvs. at denne gruppe ikke var mere kriminel end almindelige danskere. Den post-nationale lighedsstrategi var kendetegnet ved, at territoriale grænser var uvæsentlige, og at mennesker skulle behandles på lige vilkår.

Vi kender ikke de kriterier [hvad, der lægges til grund, når indenrigsministeriet og indfødsretsudvalget frasorterer ansøgere og tildeler indfødsret, LKH], men vi har en begrundet formodning om, at de er betydelig skrappe, end vi ville finde det rimeligt. Vi mener, at man må have råd til her i landet at acceptere, at der blandt indvandrere er en kriminalitet, som der er det blandt danskere, og alligevel sorteres der fra ud fra sådanne kriterier. Vi har den holdning, som vi også har i forbindelse med udlændingeloven, at der må accepteres et kriminalitetsniveau også blandt udlændinge, blandt indvandrere og blandt folk med arbejds- og opholdstilladelse, og for os har det den konsekvens at det også må kunne accepteres ved tildeling af indfødsret. Der er intet, der tyder på, at kriminaliteten dér er større, end den er blandt danskere i almindelighed, og derfor forstår vi slet ikke, at man skal være så restriktiv her (VS, Preben Wilhjelm, 1980-81, L126-2:6765).

Det interessante ved dette citat og resten af debatten er, at der ikke var bredere opbakning til at gøre kriterierne offentligt tilgængelige. Sågar folketingsmedlemmer, der ikke sad i Indfødsretsudvalget, var ikke bekendt med dem. Årsagen hertil kunne skyldes en tradition for og accept af 'lukkethed' i behandling af naturalisation. Alternativt kunne accept af ikke offentligt tilgængelige kriterier skyldes, at indfødsretsemnet endnu ikke var tilstrækkeligt politiseret.

Ud over 'de kriminelle ansøgere' var det andet centrale tema, der problematiseredes i denne periode, Indenrigsministeriets og Indfødsretsudvalgets rolle i forhold til tildeling af indfødsret og frasortering af ansøgere. Både FP og VS var skeptiske over for disse to instansers rolle i indfødsretssager, men af to modsatrettede grunde, som det også blev antydnet i de to citater ovenfor. VS var ikke trygge ved den frasortering og filtreringspraksis, der blev praktiseret i disse instanser, specielt i lyset af FP's politisering af emnet, som de frygtede influerede på instansernes kriterier og dømmekraft. Bekymringen gik på, at nogle, som i VS' optik burde have fået indfødsret,

blev ekskluderet. FP, derimod, argumenterede af forskellige grunde for, at hver enkelt ansøgning skulle behandles for åbne døre i folketingssalen. Partiet betegnede udvalgsmøderne som ”en mellemting mellem et rotarymøde og et Ku-Klux-Klan møde”, og ved at flytte behandlingen til folketingssalen fik befolkningen indsigt i, hvem deres nye medborgere var. FP mente også, at behandlingen i de to instanser ikke fungerede efter hensigten, som ifølge partiet var, at de ”*skulle fungere som nåleøjet, men er blevet til en vidt åben ladeport*” (FP, Knud Lind, 1980-81, L126-2:6772). FP’s bevæggrunde for at politisere indfødsretstildelingene syntes derfor at være todelt: dels at udelukke ’kriminelle’ ansøgere og dels at mindske antallet af naturaliserede. Desuden legitimerede FP sit ønske om, at samtlige ansøgninger skulle behandles i folketingssalen ved at henvise til Grundlovens §34, stk. 1, hvor der står, at ”ingen udlændinge kan få indfødsret uden ved lov”, hvilket FP tolkede som, at hver eneste ansøgning skulle betragtes som lovforslag i sig selv, og derfor enkeltvis behandles i folketingssalen (FP, Knud Lind, 1980-81, L 126-2:6756).

De centrale diskursive strategier omkring forhandlingen om indfødsretsmeddelelse (1978/81) kan beskrives således:

Forslag	Position	Argument	Knudepunkt	Diskursiv strategi	Partier der trækker på strategien
Lovforslag til indfødsretsmeddelelse	For	Vi mener, at man må have råd til her i landet at acceptere, at der blandt indvandrere er en kriminalitet, som der er det blandt danskere, og alligevel sorteres der fra ud fra sådanne kriterier. Vi har den holdning, som vi også har i forbindelse med udlændingeloven, at der må accepteres et kriminalitetsniveau også blandt udlændinge, blandt indvandrere og blandt folk med arbejds- og opholdstilladelse, og for os har det den konsekvens at det også må kunne accepteres ved tildeling af indfødsret. (VS)	Post-nation	Post-national lighed - Der skal ikke stilles højere krav til personer med en anden national eller etnisk baggrund i forhold til en med etnisk dansk baggrund	VS
	Imod	det er imod min overbevisning, når jeg nu stemmer for lovforslag nr. L2, fordi indenrigsministeriet og til dels også indfødsretsudvalget har været så lemfældige, som tilfældet er, og altså besluttet sig for at give indfødsret til den pågældende person, som i den grad efter min opfattelse kunne have været medvirkende årsag til fordærv for en stor del af ungdommen (en trykfejl i skriftet, formentlig, LKH), nemlig den store, som ville været kommet i berøring med de 41 kg hash... (FP)	Etnisk nationalt tilhørsforhold	Kommunitær - Kriminalle udlændinge fordærver det danske samfund	FP

3.6.2. 1981/1982 Statsborgerskab som et redskab eller eksistentiel status – det danske ishockeylandshold

I folketingssamlingen 1981/1982 behandlede Folketinget et ændringsforslag fra FP om tildeling af dansk statsborgerskab til en canadier med den begrundelse, at personen var blevet udvalgt til at spille på det danske ishockeylandshold. Deltagelse på landsholdet krævede indfødsret, og den pågældende levede ikke op til opholdskriteriet på 7 år, hvorfor tildeling af indfødsret til denne person forudsatte dispensation fra Folketingets side. FP argumenterede for at dispensere, fordi personen ville være gavnlig for nationen. En interesse, som FP mente der burde være enighed om på tværs af partiskel og uanset forskellige holdninger til udlændinge generelt. Partiet argumenterede også for tildeling ud fra, at den pågældende person havde tilpasset sig til det danske samfund. FP mente, at den pågældende havde gjort sig fortjent til at være dansk statsborger, fordi *”personen taler flydende dansk, har etableret sig i Danmark og til og med er blevet udtaget til at spille på det danske landshold”* (FP, Helge Dohrmann, 1981-82, L8-2:907). I vurderingen af personens egnethed nedtonedes åremålskravet til fordel for den pågældendes danskkundskaber og generelle indsigt i danske forhold. Dertil betød landstrænerens udtagelse en forhåndsgodkendelse, hvilket kunne tolkes som en blåstempling af personen.

KF støttede også dispensationen, baseret på idéen om at tildele statsborgerskab til særligt gavnlige personer for det danske samfund, hvilket var i tråd med den regel, der eksisterede før 1975 for ”professorer og den slags”, som KF udtrykte det. Denne legitimering af en dispensation er svær at placere i kontinuumet mellem et etnisk og civil nationalt tilhørsforhold eller andre statsborgerskabsopfattelser. Begrundelsen gik kun på at styrke den danske landsholdspræsentation i ishockey, men på et eller andet plan handlede det om at styrke den danske sammenhørighedsfølelse og at gøre sig gældende i internationale relationer.

Trods disse argumenter blev der ikke givet dispensation, idet flertallet gik imod forslaget. Flertallet argumenterede ud fra to forskellige diskursive strategier. Den ene modstrategi trak S på. S værnede om betydningen af statsborgerskab, og det at

give dispensation af sportslige hensyn eller andre ikke livstruende hensyn var ikke tilstrækkeligt seriøst til at slække på kravene til naturalisation. S formulerede sin modstand mod forslaget på denne måde:

Vi har...dispenseret i enkelte konkrete tilfældet hvor spørgsmålet om indfødsretsmedde-
lelse har været af afgørende betydning for den pågældendes eksistens...Men vi betragter
det, at få dansk indfødsret som noget meget alvorligt og noget vigtigt, og vi mener ikke,
at det bør administreres med den tilfældighed, der her tilsyneladende er lagt for dagen
fra et flertals side (S, Torben Lund, 1981-82, L8-2:906).

S uddybede ikke nærmere, hvorfor indfødsret var af så alvorlig betydning, at di-
spensationer kun kunne gives i livstruende tilfælde. En forklaring kan være, at S li-
gesom flertallet i Folketinget værnede om hovedprincipperne omkring indfødsret,
dvs. at statsborgerskab hovedsageligt erhverves gennem afstammingsprincippet, og
at danske statsborgere kun har én identitetsmæssig loyalitet, som er til den danske
nationalstat. At give efter for en ishockeyspiller kunne være en glidebane set i dette
lys. En anden forklaring kan også være begrundet i den socialdemokratiske statsbor-
gerskabsopfattelse, hvor tilliden til velfærdsstaten, især omfordelingspolitikken,
bedst sikres ved, at der er solidaritet mellem borgeren. En tilstand, der kan være
svær at opretholde, hvis nye danske statsborgere ikke er oplært og integreret i denne
tankegang.

Den anden modstrategi trak VS på, som kan betegnes som en social lighedsstrate-
gi, hvor knudepunktet var eliminering af klasseforskelle eller fortrinsret på baggrund
af særlige talenter eller evner. Andre lignende argumenter mod denne *"usmagelige
favorisering af personer, der på en eller anden måde tilhører en elite"* (VS, Preben
Wilhelm, 1981-82, L8-2:915) som VS udtrykte det, var, at den var udemokratisk,
inhuman og repræsenterede en urimelig forskelsbehandling.

SF, der under normale omstændigheder ikke støttede favorisering eller fremhæ-
velse af enkelte tilfælde i folketingssalen, stemte overraskende for dispensationen.
Hensigten var taktisk: at få nedsat åremålskravet fra 7 til 4 år. Men både tilhængere

og modstandere af forslaget mente ikke, at dispensationen ville kunne bruges til en generel ændring af åremålskravet i nedadgående retning.

De centrale diskursive strategier omkring forhandlingen om indfødsretsmeddelelse (1980/1981) kan beskrives således:

Forslag	Position	Argument	Knudepunkt	Diskursiv strategi	Partier der trækker på strategien
Dispensation for åremålskrav til en canadisk ishockeyspiller der er udtaget til det danske ishockeylandshold	For	...vi vurderer i hvert enkelt tilfælde, om vedkommende også har gjort sig fortjent til at være dansk statsborger. Her har vi altså en person, som til marts har været her i 5 år, som taler flydende dansk, som har etableret sig i Danmark, og som nu til og med er blevet udtaget til at spille på det danske landshold. Derfor haster sagen. Jeg mener, at hvis man ikke vil støtte et sådant ændringsforslag, så er man simpelt hen langt ude. (FP)	Nationen	<i>Kommunitær/socialdemokratisk</i> Dispensation bør tildeles til personer der er gavnlige for den danske nation.	FP, KF
	Imod	Vi har "...dispenseret i enkelte konkrete tilfældet hvor spørgsmålet om indfødsretsmeddelelse har været af afgørende betydning for den pågældendes eksistens...Men vi betragter det, at få dansk indfødsret som noget meget alvorligt og noget vigtigt, og vi mener ikke, at det bør administreres med den tilfældighed, der her tilsyneladende er lagt for dagen fra et flertals side." (S)	Nationen	<i>Kommunitær</i> - Statsborgerskab som noget eksistentielt	S
	Imod	usmagelige favorisering af personer, der på en eller anden måde tilhører en elite (VS)	Lighed	<i>Socialdemokratisk/socialistisk</i> - Lighed på tværs af klasser	VS

3.6.3. 1987-1988 *Negativ repræsentation af 'de Andre': kriminelle udlændinge*

I perioden 1982-1988 skete der mærkbare forandringer i udlændingelovgivningen (jf. kapitel 5 vedr. flygtningedebatter), og medieopmærksomheden var stor omkring flygtninge- og indvandrerproblematikken, oftest med fokus på negative historier. De nye flygtninge kom hovedsagelig fra Iran og Irak, men den store offentlige opmærksomhed medførte ikke politisering af naturalisationer. Der var ingen debatter mellem 1982-1989. Et uændret antal naturalisationer - ca. 3.500 fra 1980-1990, jf. figur 4 - kunne være en forklaring på det manglende incitament til debat, og selvfølgelig også det forhold, at der var en tidsmæssig forsinkelse fra tidspunktet for asylansøgning til opfyldelse af åremålskravet på 7 år.

FP valgte dog at gå på talerstolen i folketingssamlingen 1987-1988. Partiet koblede indvandrere og øget kriminalitet sammen og brugte denne sammenkobling til at forklare den stigende vold i det danske samfund.

Ansøgerne ville i fremtiden tælle som kriminelle på den danske side af skalaen, selv om de i virkeligheden er af fremmed oprindelse. Det giver selvsagt et meget falsk billede af, hvor mange oprindelige danskere der er kriminelle, og denne tendens har været stigende i en årrække, hvor vi næsten kritikløst har ladet alle og enhver blive danske statsborgere ... ved at lukke en stadig grovere voldsmentalitet ind i Danmark ... giver vi også næring til at den oprindelige befolkning går over til selvforsvar af voldelig karakter, og dermed næring til en optrapning af vold i almindelighed, som ikke tidligere har været almindeligt i vort land (FP, Kirsten Madsen, 1987-88, 2. beh.:8141).

Statsborgerskab skulle i lyset af dette citat ikke forstås som en status, hvor personer var ligestillet i substantiel forstand, fordi FP fastholdt statsborgerskab som en etnisk dansk identitetsmarkør, men også som bevis på og belønning til de personer, der havde været lovlydige. Betoningen af forskellen mellem de ”oprindelige danskere” og dem ”af fremmed oprindelse” blev udtrykt ved at problematisere kriminalitet i forhold til udlændinge (måske fordi man kan gøre noget ved det, f.eks. udvisning), og der blev ikke stillet spørgsmålstejn ved, om der blandt oprindelige danskere også var kriminelle (svære at smide ud af landet). Formålet med denne diskursive strategi

af negativ andenrepræsentation syntes at være at få indført et kriterium, som udelukkede personer med straffeattester eller som minimum ekskluderede de personer, der havde begået forbrydelser og som sanktioneredes med mere end 6 måneders fængselsstraf. (forslag fra FP i 1992/1993 folketingssamlingen) FP's modstilling af de oprindelige danskere og de tilkommende fremmede blev også brugt til at legitimere grænser for antallet af fremmede, som Danmark kunne optage. Som partiet formulerede i det følgende citat, var der grænser for, hvor mange man kunne være "human" overfor, uden at det gik ud over de danske indfødte. Det humane henviser til den diskursive strategi, som partier for en liberal flygtningelovgivning brugte (jeg kommer ind på denne del af udlændingeloven i kapitel 5 om flygtninge).

Det er selvfølgelig meget godt at være human over for alle fremmede folkeslag, men når vi er nået til et punkt, hvor den oprindelige, indfødte danske befolkning bliver til-sidesat for de tilkommende fremmede, opstår der et misforhold, og da befolkningen er begyndt at reagere skarpt på de politiske beslutninger i denne retning, er det politikernes pligt at følge befolkningens ønsker. Politikerne skal huske på, at de er folkets repræsentanter og derfor ikke alene kan gå ud fra egocentrerede opfattelser, men er forpligtede til at følge det folk, som har valgt dem som sine repræsentanter (FP, Kirsten Madsen, 1987-88, 2. beh.: 8141)

En anden ofte anvendt modstilling i debatten om udlændinge generelt, også fremhævet i citatet, var forholdet mellem politikerne og befolkningens interesser. FP brugte modstillingen her, men også flere andre steder gennem perioden, til at anfægte staten/folketingsinstitutionens evne til at varetage bevarelsen af sammenhængskraften i samfundet, hvilket drejede sig om bevarelsen af social ro og orden, men også fastholdelsen af Danmark som en homogen kulturnation. FP gik ikke så vidt som til at foreslå indførelse af direkte demokrati omkring indfødsretsmeddelelser, men på samme tidspunkt i 1988 stillede partiet gentagne gange forslag om folkeafstemning om flygtningepolitikken i Danmark for at få en politik, der var i overensstemmelse med befolkningens ønsker. Forud for dette tidspunkt (1988) havde der desuden været flere voldelige sammenstød mellem danskere og asylansøgere, og både meningsmålinger og aviser talte om stigende racisme og fremmedhad blandt dan-

skere, hvorfor FP's modstilling havde en vis resonans fra omverdenen. Det interessante er, at partiet brugte begreberne "befolkningen" og "folket", som med en indforståethed refererede til en homogen og enig størrelse, der i FP's argumentation var entydig modstander af den førte danske udlændingepolitik. Justitsministeren Erik Ninn-Hansens respons herpå var, at det repræsentative demokrati netop udmærkede sig ved, at vælgerne kunne skabe et andet flertal i Folketinget ved et kommende folketingsvalg, hvis politikernes holdning var ude af trit med befolkningens (KF, 1987-88, 1 beh. om folkeafstemning om flygtninge).

De centrale diskursive strategier omkring forhandlingen om indfødsretsmeddelelse (1987/88) kan beskrives således:

Forslag	Argument	Knudepunkt	Diskursiv strategi	Partier der trækker på strategien
Udelukkelse af indfødsretsansøgere med en kriminel baggrund	Vold avler vold, og ved at lukke en stadig grovere voldsmentalitet ind i Danmark, oven i købet som danske statsborgere, får vi ikke alene en løgnagtig statistik over danske kriminelle, men vi giver også næring til, at den oprindelige danske befolkning går over til selvforsvar af voldelig karakter, og dermed næring til en optrapning af vold i almindelighed, som ikke tidligere har været almindelig i vort land. (FP)	Etnisk nationalt tilhørsforhold	<i>Kommunitær</i> - Kriminelle, der får dansk statsborgerskab forårsager at danskere bliver voldelige	FP

3.6.4. 1992/1993 – *Spændinger mellem antallet fra fremmede kulturer og danskheden*

I løbet af 1990'erne blev de sædvanlige tre årlige debatter om tildeling af indfødsret suppleret med beslutningsforslag og efterfølgende debatter om primært to andre temaer: indførelse af kvoteordning for dansk statsborgerskab og skærpelse af kravene til statsborgerskab. Spørgsmålet om antallet af ansøgere til indfødsret var et centralt punkt i FP's indlæg. Partiet stod alene med ønsket om en kvote for antallet af statsborgerskaber, der kunne tildeles per år. I 1991-1992 fremsatte FP et beslutningsforslag om kvoteordning for antallet af danske statsborgerskaber, men det var først ved genfremsættelsen i 1992-1993, at det kom til diskussion. Her anfægtede FP Folketingets måde at behandle indfødsretsansøgninger på ved at karakterisere den som udtryk for "bunkebryllupper", "samlebåndsproduktion", og at man gav "statsborgerskaber i flæng". De oplagte associationer til disse metaforer var, at tildeling af statsborgerskab foregik tilfældigt og automatisk, uden at partierne tog stilling til de individuelle ansøgers baggrund og situation. FP gik ikke så langt som til at hævde, at denne automatiske procedure, "samlebåndsproduktion", var grundlovsstridig, men hævdede, at den stred mod ånden i Grundloven. FP fastholdt ligesom i 1978-1981, at det var problematisk, at hver enkelt sag ikke blev behandlet i salen, men fokus her 10 år senere var flyttet fra et ønske om at udelukke, at kriminelle fik indfødsret, til ønsket om at nedbringe antallet af naturaliserede. I tråd med flertallet af andre partier i Folketinget, mente V, at Folketinget fulgte Grundlovens ånd om individuel behandling. Forskellen i opfattelserne lå i, at V og de andre partier mente, at embedsmænd kunne varetage den individuelle vurdering ud fra retningslinier – et 'kontorcirkulære' som det blev betegnet under debatterne, som et flertal i Folketinget var blevet enige om. FP mente dog ikke, at en uddelegering var i Grundlovens ånd. Ud over denne konkrete debat gjorde FP "antal" til noget centralt ved ofte at indlede sine taler med at nævne antallet af personer, som var indstillet til at få indfødsret. "Antallet" blev problematiseret som "for mange", og at det var en "uholdbar" situation med flere og flere opholdstilladelser og som følge heraf flere ansøgninger om

indfødsret. Men hvorfor var antallet et problem? Argumenterne var flere, men de kredsede omkring det, at det danske statsborgerskabsbegreb blev udvandet, når et stigende antal udlændinge fik tildelt statsborgerskab.

FP indledte i et indlæg i 1992-1993 med at påpege, at de kriminelle overvejende kom fra Mellemøsten – Iran, Irak og Libanon. Påpegningen blev dog ikke brugt til direkte at tale for en udelukkelse af ansøgere fra Mellemøsten. Det blev i stedet konkret anvendt til at påvise, at FP ikke generede folk fra de nordiske lande og folk fra Sydslesvig, som deres politiske modstandere hævdede tidligere havde været en torn i øjet på FP. Det truende Andethed havde altså tidligere ligget noget tættere på de danske grænser. FP foretog samtidig en sammenkobling mellem de andres kultur og tilhørende kriminelle egenskaber:

Reglerne har vist sig at være utilstrækkelige, fordi tidligere tiders folketingsmedlemmer ganske enkelt ikke havde fantasi til at forudse hverken antallet af ansøgere eller forskelligheden i de kulturer, som disse ansøgere var og er i besiddelse af. Ofte er det kulturer, der er i direkte modstrid med dansk moral, etik og retsopfattelse med et meget råt syn på menneskelivs værdi. Jeg tænker her bl.a. på omskæring af kvinder og piger helt ned til 1-2 måneders babyer, tvangsgiftermål, udelukkelse af det danske samfund ved at give kvinderne udgangsforbud fra hjemmene osv (FP, Kirsten Madsen, 1992-1993, L 276-1).

I dette citat brugte FP en relationel identitetsmekanisme, dvs. en konstruktion af forskellighed ved at tillægge negative egenskaber til 'de Andre' og neutrale eller positive egenskaber til 'Os selv'. 'De Andre' bliver her konstrueret som meget forskellige fra 'Os' – danskeren – i kulturel henseende. Det kulturelt anderledes blev i forhold til citatet også antydnet som et voldeligt element, hvormed man altså ved at optage forskellige grupper af fremmede i det danske samfund importerede voldelige konflikter inden for Danmarks grænser fra andre regioner i verden. Modsætningsparret tog således udgangspunkt i det etniske – forskellen på den voldelige fremmede over for den ikke-voldelige dansker. Etnicitet var i denne forståelse en statisk størrelse, hvor den danske etnicitet blev tillagt positive egenskaber eller som minimum stod i modsætning til de fremmedes negative egenskaber og normer.

Præmissen bag denne relationelle identitetsmekanisme kombineret med det voldelige sindelag hos 'de fremmede', er det, som Taguieff kalder "*tesen om det uassimilerbare*". Heri ligger der en fobisk forestilling om farligheden ved at blande forskellige racer, kulturer eller etniciteter sammen (Taguieff, 1990:120). Antallet for FP blev derfor netop et problem, fordi de fremmedes etnicitet var karakteriseret ved at være voldelig.

Hvilke modstillende diskursive strategier blev der sat op over for denne etniske definition af nationalt tilhørsforhold? I samme debat begrundede flertallet afvisning af beslutningsforslaget med to typer af argumenter. Det ene argument var, at naturalisation var et suverænt anliggende for Folketinget, hvorfor det ville være "ulogisk og unaturligt" at lovgive om et fast antal tildelinger om året. Det andet argument, som V fremførte, tog udgangspunkt i en enighed om det problematiske med antallet af ansøgninger:

Men når et flertal udstyrer udlændinge med en livsvarig opholdstilladelse og udlændingene derefter lærer dansk, sætter sig ind i danske forhold, ønsker at få dansk statsborgerskab og har kvalificeret sig hertil, er det ikke rimeligt at stoppe en ansøgning om statsborgerskab (V, Birthe Rønn Hornbech, 1992-1993, B37-1).

V så hermed en vis grad af integration som en inklusionspræmis, hvorved V ikke betragtede det etniske eller det kulturelt anderledes som en afgørende skillelinje. Det er uklart, hvilke kvalifikationer nye ansøgere konkret skulle besidde, men der lå en vis grad af indlæring af det danske sprog og tilegnelse af viden om det danske samfund, hvorfor man kunne tale om en blød variant af en kommunitær national tilhørsopfattelse, hvor partikulære vaner, adfærd og holdninger kunne tillades, men stadig forudsat tilpasning til et stærkt kulturelt fællesskab i 'vært'slandet. FP argumenterede ikke kun ud fra de voldelige egenskaber ved de fremmedes etnicitet i bestræbelser på at ekskludere en gruppe personer fra at opnå indfødsret. Et andet argument drejede sig om samfundsøkonomien. I henhold til nedenstående citat opstillede FP

en negativ pol af 'den Anden' – indvandrerens - på evig offentlig forsørgelse; personer, der ikke kunne sørge for sig selv og sine og tilmed var taget i at "bestjæle vores butikker". Som et modbillede – positivt selvbillede - skabte partiet et billede af danskerne som "de i forvejen hårdt pressede danske skatteydere".

Indfødsret er en livsvarig gave, og ser vi på de mange, mange numre af de 909 personer, som i den tid, hvor de har været her, stort set kun har levet af bistandshjælp eller arbejdsløshedsunderstøttelse, så skal vi være opmærksomme på, at når vi tildeler indfødsretten, så udsteder vi samtidig en check, hvormed de resten af deres liv har ret til at henvende sig til sociale myndigheder og til arbejdsløshedskasserne og få udbetalt livsvarige, mere eller mindre livsvarige, ydelser.

Det er med andre ord milliarder af kroner på sigt, der er tale om, som vi på den måde flår op af lommen på de i forvejen hårdt pressede danske skatteydere. Det hører ingen steder hjemme, hvis der særlig er tale om personer, som oven i købet har misbrugt den danske gæstfrihed ved at bestjæle vore butikker og vore hjem." (FP, Kim Behnke, 1992-93, L 3-3)

Der er tale om to modstillede ækvivalenskæder, som legitimerede FP's argumenter for eksklusion af indvandrere fra at blive naturaliserede. Indvandrerens repræsenterede den negative pol, som blev ækvivaleret med den udnyttende, den arbejdsløse, den kriminelle og gæsten, mens danskeren repræsenterede den positive pol, som blev ækvivaleret med bidragsyderen, den arbejdende, den bestjålne og værten. Præmissen bag denne modstilling var, at indfødsret var en belønning for alt det, danskeren stod for, og i kraft af at indvandrerens ikke økonomisk formåede "at sørge for sig selv og sine" og direkte overtrådte "den danske gæstfrihed", var eksklusion en selvfølge.

De centrale modsatrettede diskursive strategier omkring forhandlinger om kvoteordning for tildeling af danske statsborgerskab via naturalisation (1992-93) kan beskrives således:

Forslag	Position	Argument	Knudepunkt	Diskursiv strategi	Partier der trækker på strategien
Kvotefor tildeling af dansk statsborgerskab via naturalisation	For	Reglerne har vist sig at være utilstrækkelige, fordi tidligere tiders folketingsmedlemmer ganske enkelt ikke havde fantasi til at forudse hverken antallet af ansøgere eller forskelligheden i de kulturer, som disse ansøgere var og er i besiddelse af. Ofte er det kulturer, der er i direkte modstrid med dansk moral, etik og retsopfattelse med et meget råt syn på menneskelivs værdi. (FP)	Etnisk nationalt tilhørsforhold	<i>Hård kommunitær</i> - fremmedartede kulturer er ikke forenelige med danske kulturelle normer og værdier som er forudsætningen for at få dansk statsborgerskab	FP
	Imod	Men når et flertal udstyrer udlændinge med en livsvarig opholdstilladelse og udlændingene derefter lærer dansk, sætter sig ind i danske forhold, ønsker at få dansk statsborgerskab og har kvalificeret sig hertil, er det ikke rimeligt at stoppe en ansøgning om statsborgerskab (V).	Elementer fra både en etnisk og civil national tilhørsforhold	<i>Socialdemokratisk og kommunitær</i> - Statsborgerskab er opnåeligt for ikke-etniske danskere når nogle objektive mål er opnået	V, S

3.6.5. 1993/1994 – Integration før statsborgerskab

I foråret 1994 afholdtes to særskilte debatter om samme tema, der handlede om skærpelse af kriterier for dansk statsborgerskab. Den ene debat var foranlediget af et beslutningsforslag stillet af V og KF. Den anden på forslag af FP. Alle tre partier var i opposition til SR-regeringen på dette tidspunkt. Begge forslag var i hovedtræk identiske, men jeg vælger her at analysere V og KF's forslag, eftersom det var et vendepunkt i deres diskursive strategier og politikker på indfødsretsområdet.

Alle, ud over forslagsstillerne V og KF, var enige om, at der med dette lovforslag var sket et markant skift i partiernes standpunkt og konkrete politikker på indfødsretsområdet. Oppositionen var dog splittet om, hvorvidt man var for eller imod dette skift. FP roste forslaget, fordi det indeholdt større krav til sprogfærdigheder, længere karenstid til tidligere dømte og skærpede regler omkring tilbagebetaling af gæld til det offentlige. Krav, som partiet fuldt ud støttede og selv tidligere havde foreslået, uden at det nød opbakning fra andre partier. RV, S og SF var dog modstandere af at skærpe kravene yderligere, da man allerede i 1992 havde foretaget skærpelse på sprog- og karenstidsområdet. I forhold til tidligere debatter om samme emne var det interessante i denne debat, at både oppositionen (V, KF og FP) og regeringen (S primært) foretog en stærk kobling mellem integration og statsborgerskab og vel at mærke diskuterede begrebet integration eksplicit. Den dominerende opfattelse i denne debat var, at ansøgere skulle være positivt eller vellykket integrerede, inden de kunne tildeles statsborgerskab.

Dette, at den dominerende forestilling om, at statsborgerskab var en blåstempling (KF, V og FP's udtryk), en ære og noget værdifuldt, fungerede som navigationscenter for, hvilke handlinger – politikker – der var legitime og hvilke der slet ikke kunne komme på tale. Desuden spillede forestillingen om, hvad danskhed var og ikke var, en stor rolle i denne debat. Det er disse aspekter – handlingsrummet og subjektpositionerne - jeg vil se på i det følgende.

For forslagsstillerne V og KF – specielt sidstnævnte - var de sproglige danskfærdigheder nøglen til en positiv integration, hvor det danske sprog var en forudsætning for at klare sig på det danske arbejdsmarked. (fremgik af beslutningsforslaget). Inte-

gration hos KF var som udgangspunkt associeret med danskfærdigheder, ikke kun som en praktisk foranstaltning, men også som en væsentlig national identitetsmæssig funktion. Partiet udtrykte det således:

Dermed mener vi naturligvis, at det ikke vil være rimeligt at forlange, at man kan dansk på samme måde som en indfødt dansker, men vi mener, det er rimeligt at forlange, at man både er i stand til at gennemføre en samtale på dansk, at man er i stand til at læse en avis på dansk, og at man er i stand til at gøre sig forståelig i skrift på dansk. Det forekommer helt absurd, at man skulle kunne kalde sig dansker, hvis man i øvrigt ikke er i stand til at formulere sig på dansk i skrift, tale og ved avislæsning. Det er det, vi mener er rimeligt, men på det punkt er vi åbenbart uenige. (KF, John Winther, 1993-94, B73-1)

For KF dækkede dansk statsborgerskab over begrebet dansk identitet, når KF forbandt naturalisering med det at ”kunne kalde sig dansker”. Skærpelse af især sprogkravene skulle ifølge partiet i denne debat fremme det at være dansker. S trak også på en national identitetsmæssig forståelse af naturalisation, og talte om at indvandre-re skulle udvikle en følelse af at være danskere ved at tilpasse sig ”vort lands traditioner og særpræg”. Der lægges vægt på i følgende citat at der skabes et socialt og kulturelt fællesskab som ramme for borgere i samfundet, og derved trækker S på en kombination af en socialdemokratisk og en kommunitær opfattelse. Fællesskabet skulle sikres ikke nødvendigvis for at bevare en etnisk homogenitet, men for at fastholde social reel lighed og dermed solidaritetsprincippet bagved velfærdsstaten også i et multietnisk samfund.

I Socialdemokratiet finder vi det vigtigt, at mennesker, der bor fast i Danmark, og som har boet her i en lang årrække og i de fleste tilfælde sammen med deres familie, optages i vores samfund og integreres helt, således at de ikke bare føler sig som danskere, men også er det med de rettigheder og pligter, der følger heraf.”...” I over 200 år har vi igen-indfødsretten fået mange nye danske statsborgere, som på bedste måde har levet sig ind i vort lands traditioner og særpræg. Efterkommere af disse mennesker kan vi også træffe her i Folketinget. Og prøv at se i telefonbogen! Her ser man mange fremmedklingende navne, men menneskene bag navnene er og føler sig som danskere (S, Erling Christensen, 1993-94, B73-1).

S anlagde her et optimistisk syn på integrationspotentiallet hos nye borgere på trods af deres fremmedklingende navne. I citatet drages en analogi til indvandrere, der kom hertil for 200 år siden og som bevis på deres integration ses nu bl.a. efter-

kommere, der var repræsenteret i Folketinget. Integration blev således ækvivaleret med at ”bo fast i Danmark”, ”optages i vores samfund”, og at de ”føler sig som danskere”. Umiddelbart kunne man fortolke disse udsagn som om at S forventede kulturel assimilation og en kommunitær opfattelse af et tæt og substantielt fællesskab, hvor anderledes kulturer har trænge kår at leve under. Fraværet af aggressive udfald mod andre kulturer og det optimistisk syn på integrationspotentialitet tyder på, at S trækker på en socialdemokratisk statsborgerskabsopfattelse, hvor det er graden af integration, der er afgørende for at solidaritet i samfundet kan fastholdes snarere end en eller anden form for værdisammenfald som den kommunitære tankegang forudsætter.

FP delte dog ikke S’ optimistiske syn på integrationspotentialitet. Tværtimod så FP de nye borgeres ”fremmede kulturer” som en bremseklods for integration.

Men når der bliver talt om, at Danmark skal optage fastboende i samfundet, så vil jeg da sige: Ja, hvis de vil integreres. Men jeg ved ikke, om den sidste ærede ordfører kalder det integration, når man i næste generation beder om at få ægtefæller fra det hjemland, man kom fra. Jeg kalder det, at man i hvert fald ikke ønsker at leve dansk, men kun vil have fordelene ved at være dansk statsborger. Det kan ikke kaldes særlig integrationsvilligt at skulle hente ægtefæller fra de lande, man tidligere kom fra, især når det drejer sig om så fremmede kulturer, hvor man har en anden livsopfattelse, bl.a. med hensyn til de familiære forhold. Det skal vi ikke blande os i, så længe de ikke generer os; men når det generer så meget, at man i generationer fra kvindeside ikke får lov til at lære dansk, må det vel være et rimeligt krav, at vi af hensyn til deres mulighed for at være danske kræver, at de skal lære så meget, at de fatter, hvad de har af rettigheder i et land som Danmark, og ikke stadig bliver undertrykt som slaver i deres eget hjem af deres mænd. Det kan ikke kaldes integration i det danske samfund. Så hvis det er, fordi man ønsker, at disse mennesker skal have en fortsat slavetilværelse - det er måske oven i købet sådan, at den sidste ærede taler ønsker sådanne forhold, hvor tøflerne er varmede og forskellige ting er parate, når manden kommer hjem - så er det da forståeligt, at man har den indstilling (FP, Kirsten Madsen, 1993-94, B73-1).

FP trak i dette citat flere problemstillinger op. En problemstilling var, hvad der var offentligt og privat anliggende. Partiet legitimerede at gøre typiske private forhold såsom valg af ægtefælle og forholdet mellem ægtefællerne til et offentligt anliggende ved brug af generaliseringer og ved at forbinde ”fremmede kulturer” med kvindeundertrykkelse. Disse forhold fik en offentlig politisk betydning, fordi mændene afskar kvinderne fra at blive sprogligt og arbejdsmæssigt integrerede; noget, som de

fleste politikere mente, var et statsligt anliggende og derfor noget, der måtte handles på.

En anden problemstilling, FP rejste her, var dets syn på integration. Partiet trak, i lighed med KF og S, på den dominerende forestilling om, at ansøgere skulle arbejde for at føle sig som danskere. Men i modsætning til de andre partier, mente FP, at integration nærmest var illusorisk, fordi ansøgernes fremmede kultur var uforenelig med det danske, og fordi ansøgerne ikke udviste villighed til at integrere sig, bl.a. fordi de hentede ægtefæller fra hjemlandet.

De centrale modsatrettede diskursive strategier omkring forhandlinger om skærpede krav til tildeling af indfødsret 1993/1994 kan beskrives således:

Forslag	Position	Argument	Knudepunkt	Diskursiv strategi	Partier der trækker på strategien
Opfattelse af indvandreres villighed og evne til at blive integreret	Positiv	I Socialdemokratiet finder vi det vigtigt, at mennesker, der bor fast i Danmark, og som har boet her i en lang årrække og i de fleste tilfælde sammen med deres familie, optages i vores samfund og integreres helt, således at de ikke bare føler sig som danskere, men også er det med de rettigheder og pligter, der følger heraf.”...” (S)	Etnisk nationalt tilhørsforhold	<i>Socialdemokratisk</i> - med tiden får indvandrere de samme rettigheder som danskere, og de udvikler også en dansk identitetsfølelse viser den danske indvandrer historie	S
	Negativ	Men når der bliver talt om, at Danmark skal optage fastboende i samfundet, så vil jeg da sige: Ja, hvis de vil integreres. Men jeg ved ikke, om den sidste ærede ordfører kalder det integration, når man i næste generation beder om at få ægtefæller fra det hjemland, man kom fra. Jeg kalder det, at man i hvert fald ikke ønsker at leve dansk, men kun vil have fordelene ved at være dansk statsborger. (FP)	Etnisk nationalt tilhørsforhold	<i>Kommunitær</i> - viljen mangler til integration fordi indvandrere med fremmede kulturer har udanske livsopfattelser angående familieforhold	FP

3.6.6. 1999/2000 – Forskelsbehandling over for fastholdelsen af integritet omkring statsborgerskabsbegrebet

Fra 1998 til 2002 ændrede antallet sig således, at der var mellem 10.000-20.000 naturaliserede hvert år, hvor antallet siden 1990 havde ligget stabilt omkring de 5.000 per år, jf. figur 4. I løbet af 1990'erne ændrede sammensætningen af de naturaliserede sig også, således at det primært var personer fra Tyrkiet, Irak, Iran, Somalia, Libanon og statsløse, der i slutningen af 1990'erne skiftede statsborgerskab til dansk (jf. figur 4).

Det særlige ved indfødsretsdebatterne i 1999/2000 var et politisk flertal for et lovforslag stillet af regeringen, S og RV, der skærpede retten til at erhverve dansk indfødsret gennem erklæring, dvs. primært for unge mennesker, der havde begået en kriminel handling. Temaet i debatten herom var derfor ikke overraskende koncentreret omkring kriminalitet, men til forskel fra tidligere debatter, blev den hidtil dominerende diskursive strategi om at ekskludere kriminelle, fordi de havde en anden etnisk baggrund end dansk, kraftigt udfordret. Den diskursive modstrategi, SF anvendte, var ligestilling af unge uanset deres forældres nationalitet. Ifølge SF var problematikken i dette lovforslag, at disse unge var generelt mere danske end tyrkiske og pakistanske eller hvilken nationalitet deres forældre nu havde.

Det, vi snakker om her, er en gammel ret, som faktisk går 100 år tilbage, hvor man har ret til at blive dansk statsborger ved erklæring. SF synes, det er en flot skik, at man anerkender, at børn og unge, der haft en væsentlig del af deres opvækst i Danmark, reelt er blevet danske medborgere, og at de år, hvor man er barn og ung, er meget vigtige år i et menneskes liv, hvor man i høj grad formes af de omgivelser, man går i (SF, Knud Erik Hansen, 1999-2000, L 151-1).

SF argumenterede mod forskelsbehandling af unge mennesker, som reelt var medborgere, til trods for at de ikke formelt var statsborgere, ved at appellere til tolerance overfor, at unge på et tidspunkt måske ville begå mindre lovovertrædelser. SF trak tydeligvis på en radikal-demokratisk opfattelse af statsborgerskab. Partiet lagde

vægt på at de unge var deltagende medborgere i samfundet, og at de dannede en identitet og mening gennem livet i fællesskabet. Fratagelsen af retten for unge indvandrere til på nem vis at opnå fuldt medlemskab af det danske samfund, betød, at man fra lovgivningsmæssig side faktisk og symbolsk gjorde forskel på reelle medborgere i Danmark ifølge SF. Senere i debatten ækvivalerede SF sit hidtidige syn på danskhed med ”åbenhed”, ”tolerance” og ”social ansvarlighed”, men konstaterede, at der var en tendens i retning af, at begrebet ændrede betydning til ”en indskrænket menighed, der tramper på tolerance og åbenhed”.

I samme folketingssamling brød KF ud af det mangeårige brede forlig bag kontor-cirkulæret. Dette cirkulære indeholdt en nærmere beskrivelse af de kriterier, som var gældende for tildeling af indfødsret. Frank Dahlgaard (UP), tidligere medlem af KF, støttede bruddet primært af samme årsag som KF, fordi de anfægtede, at det var uansvarligt at give statsborgerskab til ansøgere over 65 år, hvis de ikke kunne tale dansk. Det interessante ved Frank Dahlgaards indlæg var begrundelsen for forskelsbehandling mellem ’gamle’ og ’nye’ minoriteter. Til spørgsmålet om, hvordan grønlændere og færingere, som var danske statsborgere, skulle forholde sig til de skærpede sprogkrav, eftersom ”ganske mange” ifølge Dorte Bennedsen ikke kunnen tale dansk, svarede Frank Dahlgaard, at grønlændere og færingere var et specielt problem: ”... *men at de [grønlændere og færingere, LKH] ikke forstår dansk, er helt i orden. De er alligevel danske statsborgere med dansk pas og de rettigheder, som det giver*” (UP, Frank Dahlgaard, 1999-2000, L18-1).

Grønlændere og færingere opfattedes i en eller anden grad som en accepteret del af det danske fællesskab, på trods af at de ikke levede op til et af de vigtigste kriterier for inklusion i det danske samfund, ifølge flertallet i Folketinget, nemlig det at kunne tale det danske sprog. Hvorfor disse to minoritetsgrupper skulle undtages eller have en speciel status, uddybede Dahlgaard ikke yderligere, men to oplagte faktorer kan forklare forskelssætningen. En væsentlig faktor kunne være den historiske baggrund for grønlændere og færingers tilknytning til og tilstedeværelse i Danmark. Danmark annekterede Grønland og Færøerne, og befolkningerne på øerne, kan man

sige, fik en af den danske stat tvungen relation og identitet til Danmark. Der opstod derved ikke den samme gæst-vært relation, som var tilfældet mellem den danske stat og de gæstearbejdere og flygtninge, der kom hertil fra slutning af 1960'erne og fremefter. Et forhold, som DF refererede til mange gange som begrundelse for, hvorfor gæster skulle leve op til større krav end andre. Den anden faktor kunne være, at problemstillinger omkring grønlændere og færinger trådte i baggrunden med tilstedeværelsen af et stigende antal flygtninge og indvandrere, som resulterede i konkrete problemer, men også uproportionalt meget negativ medieomtale.

De centrale modsatrettede diskursive strategier omkring forhandlinger om indfødsret via erklæring 1999/2000 kan beskrives således:

Forslag	Position	Argument	Knudepunkt	Diskursiv strategi	Partier der trækker på strategien
Fratagelse af retten for unge indvandrere med kriminel baggrund at søge indfødsret via erklæring	For	Det findes ikke rigtigt, at unge udlændinge, der har begået kriminalitet, herunder eventuelt grov kriminalitet, kan få dansk indfødsret ved erklæring. Disse unge må ligesom andre udlændinge henvises til at søge om dansk indfødsret ved naturalisation. I retningslinierne vedrørende naturalisation stilles en række krav til ansøgerne, bl.a. med hensyn til kriminalitet. (SR- regeringen ifølge bemærkninger til lovforslaget)	Etnisk nationalt tilhørsforhold	<i>Kommunitær</i> - Indvandrer-unge skal bevise deres villighed til integration og kriminelt er ikke en acceptabel adfærd	S, R, V, KF, CD
	Imod	Det, vi snakker om her, er en gammel ret, som faktisk går 100 år tilbage, hvor man har ret til at blive dansk statsborger ved erklæring. SF synes, det er en flot skik, at man anerkender, at børn og unge, der haft en væsentlig del af deres opvækst i Danmark, reelt er blevet danske medborgere, og at de år, hvor man er barn og ung, er meget vigtige år i et menneskes liv, hvor man i høj grad formes af de omgivelser, man går i. (SF)	Civilt nationalt tilhørsforhold	<i>Radikal-demokratisk</i> - indvandrere er danskere, fordi barndomsårene i Danmark har socialiseret dem og opdraget dem til en dansk identitet.	SF, EL

Ændringer af kriterier for kontor-cirkulæret	For	... når de så har været her i 15 år og er blevet 65 år, fordi der på grund af en forfejlet integrationspolitik ikke blev gjort noget for dem, da de kom her som gæstearbejdere i 1970'erne, men de kunne få lov at tage noget af det arbejde, der ikke var danskere nok til, så siger vi nu: Du kan godt få lov at blive her, men du kan aldrig nogen sinde få vores statsborgerskab. Er det en værdig behandling af en ældre medborger, som skal blive her, og som skal herfra den dag, hvor det er endelig slut? (S)	Elementer fra både en etnisk og civil national tilhørsforhold	<i>Socialdemokratisk</i> -pligter og rettigheder skal følges ad. Formel og reel ligestilling bør ske, når man har opholdt sig i en lang årrække i Danmark.	S
	Imod	Jeg synes, det er helt forkert, at man kan give dansk pas og statsborgerskab til mennesker, der ikke forstår et levende suk dansk. Og man har jo så besluttet i denne aftale om retningslinjer, at er de over 65 år, så er det ikke et krav, at de kan tale eller forstå noget som helst dansk; de får statsborgerskab alligevel. Det er ikke rimeligt, heller ikke for den enkelte. Det bliver ikke forstået i udlandet, at man kan komme og vifte med et dansk pas og så ikke forstår dansk, og at man skal have en tolk til at oversætte til et fremmed sprog set med danske øjne. Det er ikke rimeligt. Jeg kan ligesom den konservative ordfører ikke være med til det. (Frank Dahlgaard, UP)	Etnisk nationalt tilhørsforhold	<i>Kommunitær</i> – ingen undtagelser for ikke at have udvist et personligt engagement i at lære at tale landets sprog. Alle skal beherske det danske sprog, som er en forudsætning for politisk og identitetsmæssig medlemskab af det danske fællesskab	KF, UP

3.6.7. 2001/2002 – Afvisning af dobbelt statsborgerskab, religionens indtog i indfødsretsdebatter og betydning af politisk medborgerskab

Perioden efter folketingsvalget i november 2001 markerede uden tvivl det mest skelsættende brud på den hidtidige førte indfødsretspolitik, men også en klar skærpelse af de politiske konfliktlinier set over den samlede periode. Den partipolitiske konstellation efter folketingsvalget i 2001 betød en udskiftning af den socialdemokratiske regering, der havde siddet ved magten siden 1992, med en regering bestående af V og KF. Et hovedtema i valgkampen var indvandrere, og den nye regering havde lovet skærpelse af udlændingelovgivningen, hvis den kom til magten, og det blev også en realitet. Det brede forlig bag kriterierne for tildeling og afvisning af naturalisationsbegæring, som havde været en praksis i mange år, blev ikke forlænget efter dets udløb. I sommeren 2002 blev der indgået en snæver indfødsrtaftale mellem V, KF og DF, hvor der blev føjet nye kriterier til, og nogle af de hidtil anvendte kriterier blev skærpet. Det bemærkelsesværdige ved denne folketingssamling var, at Folketinget for første gang diskuterede konceptet dobbelt statsborgerskab. Anledningen var Sveriges accept af dobbelt statsborgerskab, som betød, at de særlige regler for nordiske statsborgere i dansk lovgivning skulle justeres. Debatten var derfor påført udefra og ikke initieret af nogen i Folketinget, hvilket debatten også bar præg af. De færreste politiske partier havde nemlig forberedt sig på at argumentere og forsvare, hvorfor Danmark ikke skulle følge Sveriges eksempel og acceptere dobbelt statsborgerskab. Flere politiske partier gav udtryk for, at de forventede, det var en formsag at bevare den danske lovgivning, hvor der kun blev accepteret ét statsborgerskab. EL havde et andet ærinde og ansporede de andre partier til at argumentere for, hvorfor Danmark egentlig skulle undlade at følge andre landes praksis om indførelse af dobbelt statsborgerskab. EL argumenterede for et verdensborgerskab, hvor indførsel af dobbelt statsborgerskab var en skridt i den retning. Belægget for indførelse af dobbelt statsborgerskab var, at folk rejste og boede på tværs af grænser, og da politisk

deltagelse i samfundet var centralt for partiet, burde statsborgerskab anvendes som en praktisk løsning på problemet om manglende politisk indflydelse.

Det, som denne her diskussion vel bare afspejler, er en udvikling, hvor folk i stadig større omfang rejser på tværs af grænserne, bor en periode i et land, bor en periode i et andet land, og hvor statsborgerskabet er en praktisk anledning til - så længe vi ikke har fået et verdensborgerskab - at give folk mulighed for i de f.eks. 10 år, de bor i et land, også at have demokratisk indflydelse i det land, for det er jo knyttet sammen (EL, Søren Søndergaard, 2001-02, L 160-1).

Inden for denne forestilling var de nationale grænser en forhindring for det enkelte individs frihed til at udøve sine politiske rettigheder, hvorfor idégrundlaget ligger sig meget op ad den moderne republikanske tradition, hvor sammenhængskraft i samfundet etableres og fastholdes gennem borgernes stærke politiske engagement og deltagelse i det politiske fællesskab. EL lægger dog også vægt på, at borgere ikke er bundet til ét bestemt national ramme, som der kan ligge i den republikanske tradition. EL kan derfor siges at trække på en post-national forståelse af statsborgerskab, hvor de territoriale grænser og den stærke forbindelse mellem borgeren og én bestemt stat ophæves. EL påviser det uhensigtsmæssige ved dette bånd ved at underkende, at den nationale identitetsmæssige del har nogen betydning for det at have et statsborgerskab. Statsborgerskab er en praktisk ordning, hvor rettigheder skal ændres i forhold til omskiftligheder i verden f.eks. at mennesker rejser meget mere end tidligere og bosætter sig forskellige steder i verden for en længere periode ad gang.

Over for denne strategi om statsborgerskab som middel til politisk deltagelse, stod en forestilling om, at indfødsret er et eksistensvilkår, som betød, at statsborgerskab var med til at forme mennesket gennem traditioner, religion og nationale værdier. For DF ækvivaleredes dansk indfødsret med én nationalitet og noget organisk, som ikke kunne diskuteres eller forandres. Inden for denne opfattelse var det i sig selv selvmodsigende at tale om dobbelt statsborgerskab. Men hvad med nationale mindretal, såsom tyskerne i Nordslesvig og danskerne i Sydslesvig, lød et spørgsmål fra EL. DF svarede: *"Det er en ulykke, når der skal være flere nationaliteter i samme*

stat. Det betyder ikke noget i forhold til de tyske i Nordslesvig og de danske i Sydslesvig, fordi de er så få og også så, om man så må sige, integrerede” (DF, Søren Krarup, 2001-02, L160-1). Inden for denne diskursive strategi om indfødsret som en organisk størrelse var den fredelige sameksistens mellem flere nationaliteter stærkt koblet op på akkulturation. Hermed forstås, at nye statsborgere overtager ’værtslandets’ sædvaner, værdier og holdninger og identificerer sig med dem. Mogens Glistrup talte om, at der ikke var grænser for, hvor mange østeuropæere der kunne komme til Danmark, fordi beslægtet religion og geografisk tæthed til Danmark var afgørende inklusionskriterier. Derudover var integration vigtig, forstået som en envejsproces af kulturel og i en eller anden forstand - jf. Søren Krarup - religiøs tilpasning.

Ministeriet hedder Integrationsministeriet, og integrere betyder "smelte sammen med"; integer betyder hel på latin. Og det er klart, at skal der overhovedet være realitet i talen om integration, må forskellene ikke være for store. Det burde ikke være vanskeligt at forstå, at arabere og afrikanere er så fremmede for dansk kultur og tradition og sprog, at det vil være meget, meget vanskeligere for dem end for andre at kunne integreres i Danmark. Det er underligt, at man i fuldt alvor på dette sted skal sige noget så elementært og selvfølgeligt, som en forrykt abstrakt problemstilling gør til noget meningsløst. Det er klart, at arabere og afrikanere er så fremmede for dansk tradition og kultur, at de naturligvis er meget vanskelige at integrere, og naturligvis er landet forpligtet til at tage det med i overvejelserne ... Det er da klart, at når vi skal give indfødsret, spiller det en stor rolle, om det er kristne asiater f.eks. Jeg synes, en kristen asiat har langt større mulighed for at blive integreret i Danmark end en muslimsk asiat, selvfølgelig. Jeg vil da også sige, at en nazistisk tysker er så væsensfremmed for dansk kultur, der bygger på kristendommen, at det naturligvis er noget, som man i et indfødsretsudvalg må tage i betragtning, når man skal vurdere ansøgningen. Det er klart (DF, Søren Krarup, 2001-02, L33-1).

Parellelt med Glistrup foretog DF med Søren Krarup som indfødsretsordfører en meget afgrænset definition af den truende Andethed som først og fremmest religiøst bestemt til islam og dernæst geografisk bestemt til udelukkelse af folk fra Afrika og de arabiske lande. Glistrup mente, at muhamedanerne truede danskheden, at den ville blive udsløttet. Krarup brugte den samme strategi omkring kulturer som uforanderlige størrelser, men derudover trak partiet på strategien omkring, at religioner-

ne – kristendom og islam – var uassimilerbare, og ”naturligvis er landet forpligtet til at tage det med i overvejelserne”.

Ligesom EL gik SF i rette med DFs krav om at indfødsretskriterier skulle bygge på partikulære danske normer og værdier.

Vi betragter værdier som lighed, ligestilling, tolerance, demokrati som vigtigere egenskaber hos vores nye medborgere end deres religiøse baggrund og deres oprindelsesland. Jeg vil til enhver tid foretrække en demokratisk og humanistisk indstillet iransk sygeplejerske som medborger frem for en fundamentalistisk, religiøs abortmodstander fra USA. Det skal der ikke være nogen tvivl om (SF, Kamal Qurashi, 2001-02, L52-1).

På linie med EL fokuserer SF på, at der er visse universelle værdier, der skal være bundet til statsborgerskabet og ikke de partikulære kulturelle, religiøse normer og værdier, som DF lægger op til. SFs tilgang, som er præsenteret i citatet, men også i de andre indlæg under denne debat, lægger sig tæt op ad en civil forståelse af nationalt tilhørsforhold, der fastholder nødvendigheden af en identitetsmæssig sammenhængskraft i samfundet der skabes ved at deltage i demokratiseringsprocessen, og hvor der er plads til både individets frihed og pluralisme. Hvis man skal placere denne strategi inden for de traditioner, jeg præsenterede i indledning, trækker SF overvejende på den radikal-demokratiske tradition, præsenteret i kapitel 3. Man kan diskutere om denne tradition taler inden for nationale eller post-nationale rammer. Umiddelbart taler den inden for den første, og man kan godt forestille sig, at dobbeltstatsborgerskab er muligt inden for denne statsborgerskabstradition, hvor det er rettigheder snarere end national identitet, der er det væsentlige. SF meldte ikke klart ud, om partiet var tilhænger af dobbeltstatsborgerskab eller ej, hvorfor det er uklart, hvordan partiet afvejede rettigheds- over for identitetsaspektet.

Debatten var domineret af en diskussion om religion, som var sat på dagsordenen af de to nye folketingsmedlemmer Søren Krarup og Jesper Langballe. Specielt SF ønskede at vide, om DF ville arbejde for, at en muslimsk eller etnisk baggrund ville være eksklusionsgrund i den kommende revision af retningslinierne for tildeling af

indfødsret. Selvom DF tydeligvis trak på en forestilling om, at islam og kristendom ikke kunne leve side om side, var intentionen åbenbart ikke at ville gøre det religiøse til et kriterium. Som tidligere blev "antal" igen rejst som et væsentligt problem, og Søren Krarup drog en analog til 1776, hvor indfødsretslovgivningen blev indført, og hvor ti personer blev naturaliseret.

De centrale modsatrettede diskursive strategier omkring forhandlinger om dobbelt statsborgerskab (2001/2002) kan beskrives således:

Forslag	Position	Argument	Knudepunkt	Diskursiv strategi	Partier der trækker på strategien
Indførsel af dobbelt statsborgerskab (ikke et egentlig forslag stillet af ét politisk parti, men en diskussion i forbindelse med at Sverige accepterede dobbelt statsborgerskab i 2001)	For	Jeg troede, Socialdemokratiet havde en opfattelse af, at rettigheder skulle følge pligter, og at pligter skulle følge rettigheder. Det har vi, og derfor mener vi, at man i en stadig mere international verden, hvor man rejser rundt og arbejder forskellige steder, selvfølgelig også skal have demokratisk indflydelse dér, hvor man bor, og det forhindres af at have en meget rigid og en meget stram fortolkning af statsborgerskabet (EL).	Post-nationalt tilhørsforhold	<i>Republikansk</i> – politisk deltagelse er vigtigt for sammenhængskraft i samfundet, og dette forudsætter fleksible politiske rettigheder i lyset af stigende transnationale bevægelser	EL

	Imod	<p>Det er jo det, vi behandler i dag, hvor vi netop i Danmark bevidst skiller os fra Sverige, for Sverige har indført dobbelt statsborgerskab i 2001, og det siger vi nej til. Det gør vi, vil jeg sige til hr. Søren Søndergaard, af den helt elementære grund, at man kun har én nationalitet, og derfor kan man naturligvis og skal man naturligvis også kun have ét statsborgerskab</p> <p>Det er så indlysende. Det er det, der ligger i selve begrebet statsborgerskab eller indfødsret. Man kan ikke udparcellere sig selv på flere personer. Man er én, og derfor kan og skal man kun have et statsborgerskab. Det kommer jeg tilbage til (DF).</p>	Etnisk nationalt tilhørsforhold	Hård kommunitær – det historisk kulturelle fællesskab er væsentlig for sammenhængskraften i samfundet og det skaber én dominerende national identitet, der er uforenelig med at have flere statsborgerskaber på en gang.	DF
--	------	---	---------------------------------	--	----

3.7. Udvikling af de diskursive strategier om indfødsret 1978-2002

I det følgende vil jeg analysere de diskursive strategiers udvikling over tid ved brug af to elementer: videns- og betydningssystemer samt sociale identiteter. Det, der kendetegner disse to elementer, er ifølge Fairclough, at diskursive strategier bidrager til konstruktionen af dem. Videns- og betydningssystemer refererer i denne kontekst til, hvad indfødsret er. Betydningen af indfødsret bygger typisk på forskellige og ofte modstridende opfattelser af nationalt tilhørsforhold, hvilket ikke er overraskende, eftersom formalisering af et internationalt statssystem, herunder statsborgerretsprincippet, bygger på en anerkendelse af forskellige nationaliteter, hvor enhver person ideelt set er knyttet til en stat med dertil hørende specifikke pligter og rettigheder. En stigende naturalisation af fremmede statsborgerskaber er derfor per excellence i konflikt med de gældende – 100 år gamle - præmisser bag det danske statsborgerskabsprincip. Det andet element, konstruktionen af sociale identiteter, drejer sig om forskellige præsentationer af 'Selvet' og 'den Anden'. 'Selvet' i debatterne handler om, hvad en etnisk dansker er. Heroverfor er fremstillingen af 'den Anden', der typisk refererer til de personer, der søger om at blive naturaliserede.

De to nævnte elementer som dette afsnit er opbygget omkring, er inspireret af Fairclough (Fairclough,1992:69), som også opererer med et tredje element: diskursers bidrag til konstruktion af sociale relationer. Jeg har i det følgende undladt at inddrage dette tredje element, fordi der er en tendens til, at 'sociale relationer' flyder sammen med ét af de to andre elementer, når man operationaliserer dem på det empiriske materiale.

3.7.1. *Sociale identiteter: Hvad kendetegner hhv. en dansker og en indvandrer?*

Diskursive strategier om identitet var der et utal af i samtlige debatter, typisk i form af positive og negative stereotyper af danskere og 'de Andre'. Den dominerende forestilling om den truende Andethed ændredes fra at være, at enkelte 'kriminelle

le' udlændinge kunne fordærve den danske ungdom (1978-1982), til at være specifikke etniske grupper med en voldelig kultur og med et *"råt syn på menneskelivs værdi"* (1987-1993).

De 'kriminelle' forblev det centrale problem omkring tildeling af indfødsret gennem hele perioden. De forandringer, der kan iagttages, er, at strategien om at ekskludere tidligere straffede fik opbakning fra flere politiske partier, mens forestillingen om, at gruppen af naturaliserede skulle afspejle den danske befolkning som helhed, forsvandt – dvs. VS' idé om, at man også skulle tildele indfødsret til tidligere straffede udlændinge for ikke at forskelsbehandle etniske danske og etniske andre.

Der etableredes en modstrategi til disse negative andenrepræsentationer perioden igennem, hvor knudepunkterne var reel lighed. Denne modstrategi muterede også over tid ved i begyndelsen at handle om, at den danske lovgivning ikke skulle forskelsbehandle folk på baggrund af nationalitet, hvor den i slutning af perioden mere drejede sig om globale værdier som demokrati og menneskerettigheder og sågar indførelse af et verdensborgerskab.

3.7.2. Videns- og betydningssystemer: Hvad er dansk statsborgerskab i et samfund, der i stigende grad er blevet multietnisk?

Det andet element videns- og betydningssystemer, hvorom de diskursive strategier handlede, kæmpede om at fastlægge betydning af dansk statsborgerskab. Den ene diskurs konstruerede statsborgerskab som en "gave", "belønning" og "blåstempling" til de ansøgere, der havde opnået en vellykket integration. Præmissen for denne diskurs var, at statsborgerskab var et endemål og ikke et redskab til brug på vejen til vellykket integration, som det f.eks. bliver praktiseret i Canada. Der var dog ikke en entydig forståelse af, hvad vellykket integration var, hvilket afstedkom italesættelse af to forskellige, men ikke modsatrettede, strategier: en strategi om, at bestemte kulturer og religioner er ikke-assimilerbare, og en strategi om en stærk tilpasning omkring at tale, forstå og skrive dansk, være en aktiv del af det danske arbejdsmarked

og selvfølgelig en lovlydig borger. Den anden betydning af statsborgerskab, som rejstes i debatterne, var, at statsborgerskab ”blot handler om rettigheder og pligter” og ”ren og skær en retslig foranstaltning”. Denne strategi trak på en civil diskurs, hvor universielle, ahistoriske og akulturelle perspektiver var i højsæde. Strategien blev dog sjældent artikuleret og oftest formuleret i opposition til strategien om statsborgerskab som en blåstempling, som det fremgår af følgende udtalelse fra Centrum-Demokraterne (CD):

Derfor skal jeg gøre opmærksom på, at det at være dansker er ikke en kvalitetsmærkning. Man har ikke det blå stempel, fordi man er dansker. Det er noget, som mange af os har været så heldige at få i vuggegave uden egen indsats (CD, Arne Melchior, 1999-2000, L195-2)

3.8. Konklusion

Formålet med dette kapitel har været at kortlægge de diskursive strategier, de politiske partier har brugt i legitimeringen af inklusions- og eksklusionskriterier for indfødsret. Naturalisation problematiseres i stigende grad i 1990’erne, primært fordi der er flere og flere ikke-danskere, der får dansk statsborgerskab, og at de har en mellemøstlig og muslimsk baggrund. Hvor der var i gennemsnit 3.000 personer, der mellem 1978-1990 skiftede til dansk statsborgerskab (dvs. både naturaliserede og dem, der søgte via erklæring), var det tilsvarende tal omkring 8.000 mellem 1991-2003. Spørgsmålet om integration blev derfor helt centralt for flertallet af de politiske partier, specielt fra begyndelsen af 1990’erne og frem. Et mindretal bestående af venstrefløjen (SF og EL) var de eneste, der udfordrede dette nationale fokus.

Der er tre interessante konklusioner at drage af den forudgående analyse. *Den første konklusion* er, at FP fra de første debatter og frem til 1993 stod politisk isoleret med dets krav og forestillinger om hhv. danskhed og fremmedhed. I 1993-94 ændredes den politiske balance i forbindelse med, at V og KF stillede et forslag om skærpede kriterier for opnåelse af dansk statsborgerskab, og dette diskursive skift skabte en bipolaritet i Folketinget. V, KF, FP og senere Dansk Folkeparti (DF) udgjorde

den ene politiske alliance, og resten af Folketinget udgjorde den anden, i den forstand at disse to alliancer indtog forskellige syn på danskhed og fremmedhed. Dette er dog ikke ensbetydende med, at der ikke blev trukket på forskellige strategier og diskurser inden for de enkelte alliancer, som jeg kort vil komme ind på længere fremme.

Den anden konklusion er, at de første debatter omkring 1980 var domineret af et ønske om at fastholde den sociale orden og retfærdighed i samfundet og ikke som i 1990'erne og frem et ønske om 'den etniske homogene orden', dvs. kulturbaggrund og etnicitet som omdrejningspunkt for statsborgerskab. FP lagde vægt på at den sociale orden skulle opretholdes ved at udelukke kriminelle og tidligere kriminelle, hvorimod de andre partier, overvejende S og VS, talte om, at dette skulle ske ved at bringe indvandrere på lige fod med danske statsborgere og ikke kun ved at give dem formelle sociale, økonomiske og politiske rettigheder, men ved at behandle dem efter retsstatsprincipper (S) og en post-national lighedsstrategi (VS). De kriminelle blev fortsat i 1990'erne og frem omdrejningspunktet omkring hvilket der skulle strammes op, men kriminalitetsaspektet fik i modsætning til tidligere en etnisk drejning, dvs. at kriminel adfærd blev betegnet som en egenskab hos de Fremmede.

Den tredje konklusion er, at analyserne viste, at forandringerne i indfødsretsdebatterne skete i retning af en manifestation og specificering af det stærke bånd mellem rettigheder og etnisk nationalt tilhørsforhold. De to grundlæggende principper bag dansk indfødsret - princippet om jus sanguinis og afkald på hidtidige statsborgerskab - var således aldrig i fare for at blive ændret. Analysen viser dog en væsentlig nuance i forståelse af det etniske tilhørsforhold, der afspejler sig i forskellen mellem en kommunitær og socialdemokratisk opfattelse af statsborgerskab. Fra 1992 til 2002, hvor der var en overvægt af debatter, konkurrerede disse to statsborgerskabsstrategier om at definere, hvad 'kvalitetskravene' skulle være til dansk statsborgerskab. De var ikke modstridende strategier, fordi de byggede på nødvendigheden af at koble identitet og rettigheder sammen i statsborgerskabsbegrebet. Derudover var der en fælles opfattelse mellem disse strategier af, at integration var en envejsproces, hvor

integration blev italesat som sproglig og økonomisk tilpasning, men også tilegnelse af 'danskhed'. Det, der var forskellen på de to strategier, synes at være forskellige ambitioner med at indvandrere blev danske. Formålet med den socialdemokratiske strategi synes at være sikring af solidaritetsfølelse i det danske samfund og derigennem fastholdelse af tilliden til den universelle velfærdsstatsmodel. Omvendt synes den kommunitære strategi at se ambitionen med danskhed som at bevare den etniske homogenitet. Dette skulle helst ske ved at så få indvandrere som muligt fik dansk statsborgerskab, men ellers ved at indvandrere blev kulturelt assimileret²⁵. Venstre-fløjen (VS, SF og EL) forsøgte at destabilisere denne etnisk nationale diskurs ved både at trække på civile forståelser af statsborgerskab og post-nationale forståelser af statsborgerskab, sågar ved at tale om et verdensstatsborgerskab, men stod både mandatmæssigt og diskursivt ret alene med disse standpunkter, hvorfor den på ingen måde truede den dominerende opfattelse.

Afslutningsvis kan man spørge hvilken betydning indvandrere tillægger det at få dansk statsborgerskab (både via naturalisation og erklæring²⁶). Betyder tildeling af dansk statsborgerskab, at indvandrere får ét nationalt tilhørsforhold og hvilke identitetsmæssige følger om nogen, har det for den gruppe af ansøgere, der ansøger, men også for dem, der får afslag af den ene eller anden grund? Så vidt mig bekendt, er der ikke foretaget en sådan større kvalitativ undersøgelse af indvandreres holdning til erhvervelse af dansk indfødsret. Den dominerende forestilling i den akademiske litteratur om statsborgerskab er, at den voksende gruppe af *denizens* er problematisk for samfundets fortsatte sociale sammenhængskraft, fordi de ikke har de samme rettigheder som danske statsborgere (bl.a. Hammar, 1990). Litteraturen er dog delt med hensyn til, hvorvidt statsborgerskab har en identitetsmæssig funktion. Et interessant

²⁵ Der synes dog ikke at være meget fokus på integrationsinitiativer fra hverken FP og DFs side op gennem 1990'erne og senere hen, hvorfor man kan fortolke partiernes indfødsret- og udlændingepolitik som udelukkende eksklusionspolitikker om at minimere adgangen til landet og dansk statsborgerskab.

²⁶ Lov nr. 422, der trådte i kraft 1. juli 2004, fratog tredjeverdensstatsborgere mellem 18 og 23 år adgangen til at erhverve indfødsret ved afgivelse af en erklæring. Det skulle fremover ske via naturalisation, altså ved lov. Fra dette tidspunkt omfattede denne ret alene nordiske statsborgere og tidligere danske statsborgere.

projekt ville være at undersøge begrundelserne for, at nogle indvandrere søger at blive naturaliseret og andre ikke gør. Som en rapport fra Indenrigsministeriet viser²⁷, varierer andelen af naturaliserede meget blandt de forskellige statsborgerskabsgrupper. Det anføres i rapporten at dette skyldes krav om militærtjeneste i hjemlandet, at grupper med et højere uddannelsesniveau har lettere ved at overskue de formelle procedurer som naturalisationsprocessen medfører, og at nogle grupper vil have lettere ved at leve op til de krav om dansk kundskaber, som stilles i forbindelse med naturalisation. De seneste års stramninger af udvisningsreglerne for ikke-danske statsborgere kan også have medvirket som en øget tilskyndelse til at søge dansk statsborgerskab for at undgå at blive udvist eller i hvert fald gøre en udvisning besværligere ved, at domstolene i givet fald skulle træffe afgørelsen og ikke centraladministrationen. Men om det er de politiske rettigheder, som giver fuldt medlemskab af det danske samfund, som virker som en styrkelse af indvandrernes identitetsmæssige samhørighedsfølelse til det danske samfund som politikerne forudsætter, ville være interessant at undersøge. Det næste kapitel undersøger, hvad de politiske partier har gjort for at formulere og implementere integrationspolitikker siden begyndelsen af 1970'erne.

²⁷ Udlændinge 2000 – en talmæssig belysning af udlændinge i Danmark, Indenrigsministeriet, www.inm.dk/publikationer/udl2000/ren.htm#SCRL9, 9.9.2005

4. Debatter om indvandrere/integrationspolitik – på lige fod og kulturelle forskelle

Fra slutningen af 1970'erne og frem til 2002 har folketingspartierne på nær Fremskridtspartiet været enige om, at det bærende princip for Danmarks indvandrere/integrationspolitik var, at indvandrere skulle bringes på lige fod med danskere, men som debatterne vil vise har denne målsætning ændret betydning undervejs. De politiske partier har samtidig i stigende grad været indbyrdes uenige om, hvilke midler der skulle tages i brug for at opnå vellykket integration. Disse politiske uenigheder blev også udtrykt i forskellige diskurser, der drejede sig om hhv. statens og individets ansvar for integration, forestillinger om forholdet mellem majoriteten og minoriteten, samt rettigheder og pligter for disse nyankomne, som i stigende grad blev politikernes målgruppe. En bred betegnelse, som i slutning af 1980'erne omfattede både flygtninge og familiesammenførte og senere i 2002 også kom til at dække etniske danskere, der havde været væk fra Danmark i mere end 7 år, men mere om dette i analysen.

Dette kapitel vil kortlægge og analysere debatterne om integration, som blev initieret af SF i 1973. På daværende tidspunkt mente SF, det var på tide at få formuleret ”en langsigtet indvandringspolitik” for at bedre de sociale og økonomiske vilkår for de 33.000 gæstearbejdere, der boede i Danmark. Efterfølgende har der været adskillige rapporter og redegørelser, der lagde op til en officiel overordnet indvandrerpolitik, men dette blev først en realitet i 1997.²⁸ Det iøjnefaldende ved indvandrere/integrationsdebatterne set over de sidste 30 år er, at der var en påfaldende politisk tilbageholdenhed med hensyn til at få formuleret en detaljeret integrationspolitik og ikke mindst afsat fornødne finansielle midler til at omsætte de overordnede mål til konkrete praksisser ude i kommunerne. Allerede i 1980 talte flere politiske partier

²⁸ Fremsat som lovforslag i 1997 med ikrafttrædelse i 1. januar 1999.

om den overhængende fare for, at indvandrere ville udvikle sig til et etnisk proletariat, hvis der ikke blev gjort noget aktivt fra statens side. Og en rapport fra 1975 om situationen i Ishøj viste allerede tendenser til, at gæstearbejdere og flygtninge var ringere stillet end danskere med hensyn til beskæftigelsesfrekvens, uddannelsesniveau, boligsituation og økonomiske forhold. Analysen i dette kapitel berører de politiske, økonomiske, administrative og kulturelle barrierer, der forklarer politikernes tilbageholdenhed, men en egentlig kausalforklaring er ikke muligt med det datagrundlag – folketingsdebatter - jeg bruger. I stedet skal analysen bruges til at undersøge:

hvilke opfattelser af ligestilling trækkes der på i integrationsdebatterne, og hvilken rolle tildeles staten i sikring af, at indvandrere bringes på lige fod med danskere?

En nærmere diskussion af forskellige forståelser af ligestillingsbegrebet og den rolle staten får tildelt i integrationsprocessen redegøres for under dette kapitels teoretiske og metodiske afsnit.

Inden da vil jeg kort reflektere over, hvad der gør, at forskelsbehandling mellem f.eks. etniske grupper inden for de vestlige demokratier ikke kan accepteres, og hvorfor skiftende regeringer hen over de sidste 20 år har fastholdt den overordnede målsætning for integration som værende at bringe flygtninge og indvandrere på lige fod med danskere.

Et samfund, hvor flere etniske grupper lever side om side inden for et fælles territorium, er ikke et nyt fænomen, men det forhold, der adskiller tidligere sådanne samfund – f.eks. de græske kulturer og det Habsburgske rige – fra vestlige demokratiske nationalstater, er, at den tidligere dominerende moralske dualisme ikke længere er en farbar vej for moderne demokratier. Den moralske dualisme var kendetegnet ved, at der fra politisk hold blev sondret mellem forpligtelser over for medlemmer af det religiøst-politiske fællesskab og de fremmede. I disse samfund var der en gensidig

anerkendelse af hinandens ritualer, skikke etc., men det medførte ikke lighed mellem medlemmerne. Samtidig fulgte der en forestilling om et naturligt moralsk hierarki – de fremmede stod naturligt lavere i forhold til medlemmerne af et givet politisk fællesskab. Denne form for erklæret forskelsbehandling blev ikke accepteret ved de vestlige nationalstaters fremkomst, og den franske revolutions tre idealer – frihed, lighed og broderskab- blev i stedet byggestene for disse nye demokratier.

Som debatterne viser, er lighedsbegrebet og integrationsbegrebet på ingen måde entydige begreber. I diskursive termer er de flydende betegnelser, der tildeles indhold afhængig af, hvilken diskursiv strategi der trækkes på. I Europarådets betænkning fra 1997 er det valgt at undgå at bruge integrationsbegrebet. I stedet bruges ordet ligestilling, fordi integrationsbegrebet ganske enkelt er blevet tømt for betydning. Integration kan ganske rigtig betyde alt fra blot at have et arbejde til at indordne sig danske sociale og kulturelle normer; sidstnævnte er også udtrykt i en vag formulering, eftersom normer ofte ikke er partikulær danske, men universelle normer om ytringsfrihed, frihed til at vælge ægtefælle, respekt for din næste m.v. Derudover er det mere undtagelsen end reglen, at det ekspliciteres, hvad der forstås ved danske værdier og normer. Alternativt til integration, tilpasning eller ligestilling kunne man bruge assimilationsbegrebet, som f.eks. er langt mere anvendt i det amerikanske samfund og forskning (Brubaker, 2001), men problemet er, at begrebet i nordeuropæisk sammenhæng har indgroede negative konnotationer, hvorfor det er svært at operere med.

I det følgende er der valgt at følge de danske politikeres valg af begreber. I begyndelsen var det en kombination af tilpasning og integration, mens det inden for de sidste 10-15 år overvejende har været integrationsbegrebet, som er blevet artikulert. I den følgende analyse vil jeg netop undersøge, hvordan de politiske partier hver især forsøger at fastlægge en entydig betydning af integrationsbegrebet ved at identificere forskellige diskursive strategier. Her benytter jeg en analyseramme for integration, udviklet af en hollandsk politolog Han Entzinger, der tager højde for begrebets mangesidede natur, hvorfor det er muligt at fastholde meningsindholdet i relati-

on til forskellige ideologier og domæner. I den valgte model forstås integration grundlæggende ud fra enten en individorienteret eller gruppeorienteret tilgang, men tillægges også forskellige betydninger afhængig af, hvilket domæne – det politiske, kulturelle eller social-økonomiske - det bruges inden for. Entzingers begrebsmæssige differentiering ved opdeling i domæner er en stor styrke ved modellen, da kulturdimensionen derved ikke bliver overeksponeret, hvilket der har været en tendens til i forskning omkring integrationsbegrebet (Necef 2000:144-146). Analyserammen uddybes nærmere i det følgende teori- og metodeafsnit.

4.1. Teoretisk og metodisk analyseramme for integrationsbegrebet

Integration som begreb bruger jeg i en bred forståelse, som dækker over folketingspolitikernes diskurser og politikker i relation til, hvordan indvandrere skal placere sig og fungere i det danske samfund. Når begrebet bruges på denne måde, kan det dække forskelligartede politikker såsom *laissez faire*, *assimilation*, *akkulturation*, *liberal pluralisme* og *multikulturalisme*. *Segregation* betragter jeg dog ikke som en form for integration, da der er tale om en stats aktive indblanding, hvor minoriteter adskilles fra majoritetsbefolkningen og henvises til særskilt bosætning, særskilte skoler og uddannelser. Denne politik er ofte kombineret med diskriminationspolitik (Dahlström 1971: 88). Integration derimod forudsætter en vis form for ligestilling i det offentlige rum, hvor forskellige integrationspolitikker og opfattelser afspejler sig i 1) statens grad af involvering i integrationsprocessen og 2) statens grad af lovgivning og regulering i forhold til ritualer, traditioner eller adfærd relateret til privatsfæren, jf. ovennævnte diskussion af distinktionen mellem hvad der er hhv. offentligt og privat anliggende.

Model 1 Ni former for integrationspolitikker – modificeret udgave af Entzingers ”incorporation” model

	Det politiske domæne	Det kulturelle domæne	Det sociale og økonomiske domæne
Individorienteret perspektiv	Lige rettigheder	Liberal (pluralisme)	Formel ligestilling
Gruppeorienteret perspektiv – ligeret	Grupperettigheder	Multikulturalisme/kulturpluralisme	Reel ligestilling (positiv særbehandling)
Gruppeorienteret perspektiv – ensliggørelse	Ulige rettigheder	Akkulturation	(Indirekte) diskrimination

Kilde: Entzinger, 2000:107 dog ikke den sidste række som er min egen konstruktion.

Entzinger hævder, at integration er en multidimensionel proces, der foregår inden for mange domæner, hvoraf de vigtigste er de tre førnævnte (Entzinger 2000:105). Inden for hvert domæne opererer Entzinger med et individ- og gruppeperspektiv, fordi der på trods af at der eksisterer vidt forskellige ideologiske opfattelser af, hvordan indvandrere skal/bør integrere sig (det være sig laissez faire, assimilation, akkulturation, liberal pluralisme eller multikulturalisme), samtidig er en fælles opfattelse af det væsentlige i at skelne mellem et individorienteret eller kollektivt perspektiv, når man taler om integration²⁹ (Entzinger 2000:106). Det skal bemærkes, at jeg har modificeret Entzingers model ved at tilføje en yderligere dimension (sidste række i modellen). Entzingers model forudsætter, at integration foregår ved, at flygtninge og indvandrere ikke forskelsbehandles hverken direkte eller indirekte.

²⁹ Entzinger bruger godt nok begrebet ”incorporation” og ikke integration, som jeg gør her, men taler andre steder i sit kapitel om integration. Jeg kan ikke se forskel på hans brug af de to begreber. Jeg vælger derfor i dette kapitel at bruge integration og tilpasning som synonyme for hans inkoorporationsbegreb for at sikre en konsistens i begrebsvalg, når det netop er disse begreber, som bruges i folketingsdebatterne.

Nyere integrationspolitikker i Danmark, som debatterne senere i dette kapitel vil vise, bygger dog i stigende grad på et princip om forskelsbehandling – direkte såvel som indirekte, hvorfor der er tilføjet en uligheds dimension til modellen, som ellers har en grundlæggende antagelse af at integrationspolitikker kun sker gennem ligestillingsperspektiv. Jeg skal her kort beskrive forskellen på de to gruppeorienterede perspektiver, som er indeholdt i modellen. Den ene ser rettigheder som middel til reel ligestilling i samfundet og den anden ser en pligtfokuseret tilgang som vejen til dette mål. Det er selvfølgelig ikke helt uproblematisk at stille disse to tankegange over for hinanden som modsætninger, fordi man f.eks. kan diskutere om den diskursive forskel inden for det kulturelle domæne den multikulturel politik og akkulturationspolitik bunder i forskellen mellem rettigheder og pligter eller om det snarere handler om grad af kulturel tolerance. Jeg mener dog stadig, at det giver mening at operere med et rettigheds- over for et pligtfokus, fordi det siger noget om, hvor fokus ligger i integrationsdebatterne uanset domæne. Det meningsfulde i denne distinktion fremgår egentlig først med integrationsloven i 1998, hvor introduktionsydelsen markerer indtoget for den pligtorienterede tilgang.

Endeligt skal det bemærkes, at modellen repræsenterer idealtyper, hvorfor de enkelte felter sjældent fyldestgørende kan beskrive de politikker eller diskurser, der optræder i integrationsdebatterne. Modellen bruges desuden i denne afhandling til at forstå de diskurser, der er på spil, mere end som værktøj til en beskrivelse af de egentlige politikker. Nedenfor gennemgår jeg Entzingers tre domæner med henblik på at kunne anvende modellen i de kommende analyseafsnit.

Det *politiske domæne* drejer sig om det forhold, at nytilkomne og indvandrere ikke har samme rettigheder som danske statsborgere. Ud fra en overordnet målsætning om at stille alle borgere på lige fod i samfundet arbejdes på at øge rettigheder og pligter for de nye borgere over tid for dermed at minimere forskellene mellem borgere i samfundet (Entzinger 2000:106-107). Fast opholdstilladelse giver flere rettigheder end midlertidig opholdstilladelse (bl.a. valgret og valgbarhed til kommunalvalg), og naturalisation giver formel ligestilling med danskere, der har fået ind-

fødsret ved fødsel. Når der anlægges et individorienteret perspektiv inden for dette domæne, fjernes barrieren for naturalisation, eller staten tilskynder indvandrere til aktivt at søge statsborgerskab (Entzinger 2000:106-107). Der er også mulighed for, at indvandrere får samme rettigheder som danske statsborgere uden egentlig at søge om statsborgerskab. En sådan løsning muliggør den adskillelse af rettigheder og pligter fra national identitet, som Habermas og Soysal argumenterer for. Dobbelt statsborgerskab ville ligeledes være en måde at adskille de to dele af statsborgerskabskonceptet (rettigheder/pligter og identitet), fordi man derved accepterer, at en borger kan have loyalitet over for flere stater på samme tid (Entzinger 2000:107).

Når der derimod anlægges et gruppeorienteret perspektiv inden for dette domæne, opererer man med særskilt lovgivning langs etniske skillelinier, altså ideen om 'separate but equal' (Entzinger 2000:106-107). Denne form for institutionel pluralisme anvendes i multietniske og multilinguistiske lande som Belgien og Schweiz, men er ikke en politik, nyere indvandrerlande uden større minoritetsgrupper tilstræber at indføre i deres lovgivning i dens rene form, fordi det kan underminere det politiske og sociale sammenhold i nationalstaten. Derimod indføres i flere nye indvandrerlande i Vesteuropa partiel institutionel pluralisme i relation til religiøse praksisser såsom måder at begrave på og slagtningsritualer (Entzinger, 2000:108). Et andet eksempel på det gruppeorienterede perspektiv er at tilbyde et antal pladser til minoritetsgrupper og indvandrere i repræsentative politiske råd eller nævn, men oftest har disse instanser kun vejledende funktioner, og hvor emner, der skal behandles, udelukkende er relateret til indvandrerproblematikker (f.eks. integrationsråd i kommunerne, der blev indført i 1998).

Den anden variant af det gruppeorienterede perspektiv handler om at fokus er på opfyldelse af pligter snarere end sikring af rettigheder. Inden for dette perspektiv ses tildeling af forskellige (ulige) rettigheder inden for samfundet som en farbar vej til opnåelse af vellykket integration; noget som ikke betragtes som legitimt i det rettighedsfokuserede gruppeperspektiv. Dette pligtorienterede gruppeperspektiv bygger på forestillingen om, at der skal stilles langt større krav, før flygtninge og indvandre-

re kan opnå de samme privilegier som danske statsborgere. Et eksempel herpå er udskydning af tidspunktet for opnåelse af rettigheder, hvor f.eks. flygtninge først kan opnå permanent opholdstilladelse efter 7 år fra tidspunktet de får tilkendt flygtningestatus, hvor det før 2001 var 3 år.

Den anden kolonne i model 1 er *det kulturelle domæne*. Her drejer det sig om, hvordan man skal forholde sig til stigende etnisk og kulturel forskellighed (Entzinger 2000:106-109). Jeg har udvidet Entzingers model her, fordi jeg hverken synes, at liberal pluralisme eller multikulturalisme indeholder akkulturationspolitik. De to første 'ismer' giver plads til at grupper kan praktisere deres religion, etnicitet etc. og der hersker en neutral eller tolerant holdning til kulturel forskellighed, hvorimod akkulturation omvendt bygger på nødvendigheden af kulturel ensliggørelse. Akkulturationspolitik skal her forstås som en politik, hvor den herskende kultur forsøger at overføre egne normer, værdier, sprog etc., til den ikke-herskende kultur ved hjælp af samfundets/systemets institutioner og magtapparat (Würtz Sørensen 1989:15). Et hyppigere anvendt begreb er assimilation, som jeg forstår som en ekstrem version af akkulturation, hvor målet er at ensliggøre befolkningen, hvilket opnås ved at minimere indvandreres eller minoriteters identitetsfølelse og sammenhold og i stedet søges overført til den herskende kultur (Würtz Sørensen 1989:14). Dette forventes ikke i samme grad ved akkulturationspolitikken, selv om det kan være svært at skelne de to begreber fra hinanden analytisk. Segregation vil hverken blive nævnt i den følgende gennemgang eller i analyseafsnittet, fordi der ikke føres eller er blevet ført en officiel dansk politik, der tilnærmelsesvis ligger op til en sådan linie, eller trækkes på segregationsdiskurser i perioden, der undersøges.

Inden for det kulturelle domæne betragter fortalere for det individorienterede perspektiv – benævnt liberal pluralisme - kultur som henhørende til den private sfære (Entzinger 2000:109). I modellen har jeg sat pluralisme i parentes, fordi det antyder at denne tilgang accepterer eller tolererer kulturel pluralisme. Det eneste denne tilgang lægger vægt på er, at staten ikke skal blande sig i kulturelle aspekter, fordi det ikke er et statsligt, men et privat anliggende. Man kan derfor godt forestille sig, at et

parti have dette liberale udgangspunkt, men samtidig ikke vil kunne acceptere ligestilling af kulturer i et samfund; en position som partiet Venstre indtager fra begyndelsen af 1990'erne og frem.

Men generelt er den liberale pluralistiske tilgang kendetegnet ved at være indifferent over for at indvandrere etablerer faciliteter til at bevare og dyrke deres kultur. Staten går sjældent ind og giver økonomisk støtte eller på anden måde aktivt faciliterer sådanne aktiviteter. Idégrundlaget bag dette individorienterede perspektiv er, at staten gennem dens neutrale indstilling gør det muligt for forskellige kulturer at leve fredeligt side om side. Statslig indblanding er dog ikke helt udelukket. Med henblik på at fremme den gensidige forståelse mellem de etniske eller religiøse grupper kan der være tale om at bruge f.eks. anti-racistiske kampagner. Ifølge Entzinger vil resultatet af at følge den liberal-pluralistiske model føre i to forskellige retninger. Enen fører det til assimilation til den dominerende kultur inden for nogle generationer, eller også kan det føre til anomi og social eksklusion af indvandrere, fordi de føler en stærk distance til den dominerende kultur og ikke kan forene sig med den (Entzinger 2000:109).

Fortalere for det første gruppeorienterede perspektiv - benævnt multikulturalisme/kulturpluralisme - går ind for anerkendelse af kulturelle forskelle, og i nogle lande institutionaliseres disse forskelle i politik (eksempler herpå er fra Storbritannien og Holland³⁰, hvor der gives permanent økonomiske tilskud til etniske grupper med henblik på at kunne udøve kulturelle og religiøse aktiviteter). Jeg har tilføjet ordet kulturpluralisme, som betegnelse for en politik, der bygger på de samme præmisser som multikulturel politik, men ikke indbefatter en høj grad af institutionalisering som i den multikulturelle model. Den grundlæggende præmis bag dette perspektiv er, at minoriteter kun kan overleve og udvikle sig, hvis der skabes særskilte institutionelle, politiske rammer omkring etniske interesser på permanent basis. Staten får

³⁰ Theo van Gogh mordet i 2004 markerede et radikalt skift i den hollandske politik over for indvandrere, hvorfor det jeg refererer til er før dette skete.

her en central rolle som aktiv tilskynder og beskytter af disse kulturelle forskelle. Minoriteter tilskyndes til at organisere sig og formidle deres kultur til de kommende generationer via massemedierne (Entzinger 2000:109-110). Modernmålsundervisning og undervisningsdifferentiering er effektive elementer i den multikulturelle politik. Fortalerne mener overordnet set, at sådanne multikulturelle politikker er den bedste måde at sikre, at minoriteter tager del i det bredere samfund (ikke kun nærsamfundet) inden for både de sociale, politiske og økonomiske områder. Man kan diskutere, om etniske gruppers mulighed i Danmark for at søge økonomisk støtte til f.eks. deres kulturelle forening er et udtryk for et ønske om at føre multikulturel politik, men det vil jeg hævde mere er et udtryk for den danske tradition for at støtte et stærkt foreningsliv i Danmark. Denne slutning bygger jeg på, at ingen af de politiske partier skiltes med at ville føre en aktiv indsats for at styrke indvandreres etniske netværk på nær venstrefløjspartierne i 1980'erne, selv om der er mulighed for at opnå økonomisk støtte hertil.

I forhold til den multikulturelle politik er det store spørgsmål, hvor langt staten skal gå i dens anerkendelse af og støtte til kulturel mangfoldighed. Ikke alle elementer i indvandreres kultur accepteres nødvendigvis af majoriteten. For at tage et dansk eksempel var mange politikere i 1980'erne enige om, at indvandrere skulle bevare deres kulturelle baggrund, men opponerede samtidig mod nogle sædvaner eller familiemønstre, hvor kvinder blev udelukket fra at deltage i undervisning, fordi det stred mod kvindefrigørelsesidealet, som mange partier havde kæmpet for siden 1960'erne. Derudover kan bagsiden af en institutionel multikulturel politik også være, at indvandrernes kulturer bliver fastholdt i nogle bestemte og måske utidssvarende rammer, som kan give konflikter mellem generationer, men også i forhold til opvokstlandet.

Den anden variant af det gruppeorienterede perspektiv er akkulturation, hvor der modsat de to andre tilgange – liberal pluralisme og multikulturalisme/kulturpluralisme – hersker en opfattelse af, at kulturel forskellighed truer samfundets enhed og sammenhængskraft, hvorfor der forsøges frivilligt at få de nye ind-

vandrere til at overtage den dominerende kulturs normer og værdier. Man kan også forestille sig en tvangsmæssig ensliggørelse, men en sådan politik synes at stride mod de vesteuropæiske frihedsidealer, selv om dette frihedsideal efter 9/11 og bombningerne i Madrid og London er under forandring. Forandringen af frihedsbegrebet synes at ske på en sådan måde, at det ikke længere virker uforeneligt med grader af tvangsmæssig assimilering i håbet om at bremse radikalisering af nogle indvandermiljøer.

Det tredje domæne er *det sociale og økonomiske*. Her dominerer markedsmekanismer, hvor staten i et eller andet omfang lovgiver på feltet for at sikre målet om, at indvandrere bliver ligestillet med danskere. Inden for det individorienterede perspektiv opfattes indvandreres status eller etnicitet som hindringer for lige adgang til forskellige områder såsom bolig, skoler og arbejdsmarked. Formel ligestilling i form af f.eks. anti-diskriminationslovgivning er her et vigtigt parameter for at sikre dette mål. Andre parametre er sprogkurser og opkvalificering i forskellige discipliner i forhold til at komme ind på en uddannelse eller få et arbejde.

I det gruppeorienterede perspektiv går man længere i retning af at kompensere for indvandrernes ofte vanskeligere udgangspunkt i forhold til danskere, når de skal finde praktiksted under uddannelse, søge arbejde etc. Målet er ikke kun at sikre formel ligestilling, men at sikre reel ligestilling (Entzinger 2000:111), altså at resultatet bliver det samme mellem indvandrere og danskere f.eks. målt i beskæftigelsesprocent, bosætningsmønstre og uddannelsesniveau. Lighedsmålet opnås oftest gennem særbehandling (positiv diskrimination), men kan også opnås uden, selvom det kan betyde, at det tager længere tid at opnå lighed. Inden for denne gruppeorienterede tilgang er der også en variant, hvor forskelsbehandling anvendes for at sikre, at opnå reel ligestilling. Eksempler herpå er både introduktionsydelsen fra 1998 og starthjælpen fra 2002. Hensigten ved begge lovforslag var at opnå reel ligestilling - sammen beskæftigelsesgrad hos indvandrere som hos ”gamle danskere”, men forslagene blev kritiseret for at diskriminere. Fortalerne talte om, at en nedsat ydelse virkede særligt økonomisk motiverende til at få nyankomne flygtninge og indvandrere til at tage et

arbejde, fordi de kom fra samfund, hvor der ikke var en høj passiv ydelse, og derfor nemt kunne forfalde til at leve heraf (Et argument fremført af ordføreren for Venstre under forhandlingerne omkring vedtagelsen af starthjælpen indført i 2002, jf. kapitel 4).

Som det fremgår af denne gennemgang af Entzingers model, spiller lighedsbegrebet en central rolle i forståelse af målsætninger, forestillinger og politikker omkring integration. Her vil jeg lige præcisere, at jeg har valgt at belyse forskellige lighedsforestillinger ved at sondre mellem, som nævnt, formel og reel ligestilling, der begge bygger på en forestilling om, at ligestillingspolitik virker; den afskaffer måske ikke socialt skabte forskelle, men mindsker den. Jeg kunne også have valgt begrebsparret mulighedslighed og resultatlighed, men valgte det førstnævnte, fordi ligestillingsbegrebet og ikke lighedsbegrebet bruges i debatterne af de politiske partier uanset forskellige forståelser af begrebet. Det skal også præciseres, at jeg bruger en bred forståelse af begrebet positiv særbehandling. Det skal forstås som særlige foranstaltninger til at fremme integration, som bl.a. kan være offentlig betalt voksenundervisning, modernmålsundervisning, kvoter for indvandrere i boligmassen, i skoleklasser, m.v. Når man anvender en så bred definition kan man diskutere om integrationstiltag i sig selv ikke er et udtryk for positiv særbehandling. Der er en flydende overgang mellem disse to begreber, men i debatterne bliver forskellen tydelig, når et integrationstiltag bliver fjernet eller ændret f.eks. fjernelse af modersmålsundervisning, eller at indvandrere selv skal betale for en del af den obligatoriske undervisning i dansk.

Opsummerende kan man sige, at en styrke ved Entzingers model er, at den formår at dække spændingsfeltet mellem stat, nation og marked, som de tre domæner til en vis grad repræsenterer (det politiske, det kulturelle og det social-økonomiske domæne).³¹ En velfærdsstat som den danske er ganske vidtrækkende og regulerende i for-

³¹ Entzinger mener, at disse tre institutioner (stat, nation og marked) fuldt repræsenterer de tre domæner. Jeg vil dog mene, at f.eks. staten også bevæger sig ind over de andre domæner end det rent politiske f.eks. ved at

hold til dens borgere inden for samtlige tre domæner. Staten kan komme i konflikt med borgerne/vælgerne især omkring forestillingen om, hvordan samfundets sammenhængskraft sikres, og om staten foretager en 'retfærdig' behandling af grupperne imellem (primært relationen mellem danskere og indvandrere og ikke så meget indvandrergrupperne imellem). På samme vis kan der også være spændinger mellem staten og markedet i forbindelse med at regulere på bolig- eller arbejdsmarkedet. Derimod kan der ikke i Danmark iagttages nogen spænding af betydning mellem nationen og markedet i forhold til indvandrerdebatterne. En anden styrke ved modellen er, at den samtidig gør det muligt både at analysere politikker, der tager udgangspunkt i hhv. et liberalt og kommunitært idégrundlag. En tredje styrke er desuden, at man undgår at overfokusere på de kulturelle aspekter.

Ulempen er som ved mange sådanne forenklende modeller, at man kommer til at se bort fra, at f.eks. multikulturalisme ikke er en entydig størrelse, men at den findes i mange teoretiske og praktiske udgaver. Derfor vil jeg i analyseafsnittet ikke kun operere med multikulturalisme som en entydig størrelse. Endelig har modellen den mangel, at den primært synes at betragte inkooperation/integration som byggende på en ligestillingstankegang og en eller anden form for accept af sameksistens mellem kulturel forskellighed i samfundet. For at kompensere for denne mangel har jeg indføjet den sidste række i figuren, der repræsenterer politikker og diskurser, der bygger på en begrænset tolerance af forskelligheder og går ind for en eller anden form for forskelsbehandling for at opnå en vis grad af ensliggørelse. Eksempler herpå er den større fokus på pligter frem for rettigheder og modstand mod opførsel af moskeer, selvom det er for private midler.

I det følgende vil jeg anvende figuren til at analysere de forskellige integrationsforestillinger, der har været i spil i den danske folketingsdebat omkring tilpas-

lovgive om og udøve positiv særbehandling på arbejdspladser, eksempelvis isbryderordninger for højt lønne-
de indvandrere.

ning/integration af gæstearbejdere, flygtninge og indvandrere, og se på, hvordan integrationsdiskurserne har udviklet sig fra 1973 til 2002.

4.2.1972/1973 - Langsigtet indvandringspolitik

Den politiske diskussion omkring at invitere fremmedarbejdere til landet var begyndt i midten af 1960'erne, og de første fremmedarbejdere kom i 1967 fra overvejende Tyrkiet, Jugoslavien og Pakistan. I 1965 udtrykte SF betænkeligheder ved ordningen, fordi det kunne føre til løntrykkeri, og desuden var der en reserve af kvindelig arbejdskraft, der lå uudnyttet hen. V og KF derimod pressede på for en åbning af arbejdskraftsindvandring for at løse arbejdsgivernes her og nu efterspørgsel på arbejdskraft.

Den første forespørgselsdebat om fremmedarbejdere blev rejst i marts 1968. Antallet tog til i de efterfølgende 2 år, hvor gæstearbejdere kom uden invitation fra hovedsageligt Tyskland, hvor arbejdsløsheden var begyndt at stige. I 1969 fulgte skærpende af regler for indrejse, fordi der var en stigende bekymring for tiltagende ledighed blandt gæstearbejdere og pga. frygten for fremmedhad mellem danskere og de overvejende tyrkiske gæstearbejdere. Den skrevne presse meldte om raceuroligheder bl.a. på baggrund af ”nogle ’læderjakkens’ umotiverede overfald på en villa, der husede en gruppe tyrkere.”(Jensen 1999:301) Bekymringer omkring indvandringens betydning for den danske nation som en etnisk homogen befolkning var at spore i læserbreve og ledere i landets aviser (Jensen 1999:306-307), men forplantede sig ikke til Folketinget. Fokus i de få folketingsdebatter mellem 1968 og frem til midten af 1973 var omkring samfundsøkonomiske forhold i form af virksomhedernes mangel på arbejdskraft eller i form af stigende arbejdsløshed blandt gæstearbejdere og omkring de sociale problemer som gæstearbejderne havde i form af manglende bolig og A-kassetilknytning.

Et midlertidigt stop for arbejdstilladelser til gæstearbejdere blev allerede en realitet i 1970, hvor S fik vedtaget sit beslutningsforslag om at indføre et midlertidigt

gæstearbejderstop, motiveret af stigende sociale problemer og begyndende arbejdsløshed blandt gæstearbejderne.

Inden det endelige indvandrerstop blev vedtaget, fremsatte SF et beslutningsforslag om formulering af en langsigtet indvandringspolitik. Formålet var at opfordre *”regeringen til at udarbejde et forslag til lov om foranstaltninger til fremme af ligestilling af dansk og udenlandsk arbejdskraft af enhver nationalitet”*. (1972-73, *Bemærkninger til forslag til folketingsbeslutning*) SF ville have Folketingets partier til at forholde sig til ligestillingsforanstaltninger omkring f.eks. oprettelse af et indvandrerkontor, der kunne støtte indvandrergruppen mht. oplysninger omkring ret til at blive i landet og få den nærmeste familie med sig, og som kunne bidrage med *”den instruktion og vejledning, der gør, at ligestillingen er ægte, at have bolig og arbejdsforhold som den øvrige befolkning og mulighed for at bevare sin kulturelle egenart”* (Kristine Heltberg, SF, 1972-73:6341). De fleste partier afviste forslaget, og debatten kom i stedet til at dreje sig om holdninger til at bruge fremmedarbejdere i kortere perioder. En ting var samtlige partier enige om: der måtte under ingen omstændigheder være fri indvandring, og den indvandring, de måtte blive enige om, skulle foregå under kontrollerede forhold.

Det forekommer mig, at det har været en af de mest nyttige ting her fra denne talerstol at få bekræftet ministerens faste vilje til ikke at åbne for en planløs indvandring, således som der har været grund til at nære ængstelse for...en kendsgerning er det i hvert tilfælde, at overalt i Europa, hvor vi har gæstearbejdere, er der en vældig stor procentdel af gæstearbejderne, der bliver tilbage og ikke forlader landet, således som landets vise fædre egentlig havde planlagt det (SF, Kristine Heltberg, 1972-73, nr. XXXII:7455).

Forslagsstilleren SF gik både imod denne fri indvandring, men også imod V og KF's forslag om lempelse af indvandringsstoppet for at få den fornødne arbejdskraft til industrien. SF's modstand mod den midlertidige indvandring byggede på erfaringer fra andre vesteuropæiske lande, hvor det viste sig, at gæstearbejdere ikke vendte tilbage, men forblev i deres nye miljø. SF afviste indvandring ud fra to forskellige diskursive strategier. Den ene strategi var modstand mod udbytning af og ringere stilling af en lønarbejder, uagtet hvor denne person kom fra. Så længe der ikke forelå

en specifik indvandrerpolitik, der sørgede for, at gæstearbejdere fik de samme sociale, boligmæssige, forsikringsmæssige og familiemæssige vilkår som danske arbejdere, var gæstearbejderordningen udtryk for en uværdig og ulig behandling af en arbejdstager. I forhold til Entzingers model var ambitionen at skabe særlige grupperettigheder for gæstearbejdere inden for det sociale og økonomiske domæne, fordi markedskræfterne (virksomheder, der ansatte disse mennesker) ikke naturligt kompenserede for de ringere vilkår, som gæstearbejderne arbejdede under i forhold til danske arbejdere (gæstearbejdere fik ikke oplyst om medlemskab af A-kasse, betingelser for sygedagpenge, ordentlige boligforhold m.v.).

Den anden strategi, som de andre partier også trak på, var bekymringen for de store kulturforskelle indvirkning på det danske samfund. Ambitionen var at bevare *"den rolige blanding"* i det danske samfund (KF) og at *"få folk hertil der på en naturlig måde går ind i vort miljø, ind i vor kultur, sådan at de ikke kommer til at danne noget i retning af ghettoer"* (V) og at modvirke *"ufred og uheldige møder mellem kulturerne, som ikke taler til vores ære"* (SF). Der kunne i denne debat dog spores en nuanceforskel mellem SF/S og V/KF's kultursyn. Hvor SF/S mente, at dansk intolerance var årsagen til, at forskellige kulturer ikke kunne leve fredeligt side om side i Danmark, var præmissen for V/KF's kultursyn, at fremmedarbejdere ikke ville tilpasse og integrere sig.

Modsat SF så V og KF dog ikke en fare i, at fremmedarbejdere kom hertil på korttidsophold ud fra den liberale forestilling om den cirkulerende arbejdskraft:

en af de væsentlige erfaringer omkring udenlandsk arbejdskraft, nemlig dette, at man når man vandrer, vandrer derhen, hvor der er et stort udbud af arbejdspladser, men så snart der ligesom dukker en afmatning op på arbejdsmarkedet, som tilfældet var på dette tidspunkt, forsvinder man lige så hurtigt ud af landet, som man kom ind. ... Til gengæld synes jeg også nok, der er grund til ligesom at understrege, at denne debat, der jo undertiden trækker på mange romantiske følelser, ikke skal gøres overdreven romantisk. Til syvende og sidst er det her vel et spørgsmål om at finde en fællesnævner for dækning af disse arbejdskraftsgruppers ønske om i en periode at få mulighed

for at tjene nogle penge og det danske samfunds behov for at få løst nogle aktuelle flaskehalsproblemer (KF, Simonsen, 1972-73, XXXII:7442).

KF forsøgte her at forenkle problemstillingen med fremmedarbejdere ved at italesætte den som et simpelt spørgsmål om udbud og efterspørgsel og ikke et spørgsmål om fremmedarbejderne som en trussel mod den nationale (romantiske) identitet. I citatet argumenterede KF for, at en korttidsindvandringspolitik havde et individorienteret sigte og dermed ikke kun var fokuseret på at gavne dansk industri. Korttidssophold ville bane vejen for fri bevægelse af arbejdskraft ikke kun inden for EF, men også udefra, og derved give lige adgang til det danske arbejdsmarked.

Diskussionen om korttidsindvandring blev dog hurtigt efter - med oliekrisen og den efterfølgende stigende arbejdsløshed for både gæstearbejdere og etniske danskere - uaktuel. Først med regeringsskiftet omtrent 30 år senere blev emnet aktuelt igen, hvor VK-regeringen indførte jobkortordningen, som kontrollerede og begrænsede indvandring af specialister.

Sammenfatning

Mellem slutningen af 1960'erne og 1973 var der på det folketingspolitiske plan to konkurrerende diskursive strategier om gæstearbejdere. Inden for den ene strategi betragtedes gæstearbejdere som løntrykkere og generelt som konkurrenter til nationale løsninger, da industrien bl.a. ville have mindre incitament til at finde alternative nationale løsninger på arbejdskraftproblematikken, f.eks. finansiel støtte til teknologiudvikling og tilskyndelse til at få flere kvinder i arbejde. SF, VS og tildels S trak på denne strategi. Fagbevægelsen og forskellige socialdemokratiske regeringer havde således siden 1950'erne gennemført støtteordninger til at fremme dansk industris favorisering af teknologisk fornyelse (Jensen 1999:326, note 7).

Inden for den anden strategi ønskede V, KF og RV omvendt gæstearbejdere som en midlertidig løsning på arbejdskraftsmanglen, hvorfor de brugte en økonomisk nyttestrategi. Formålet var at undgå flaskehalse i industrien, og midlet var at indføre

mere smidige regler for anvendelse af udenlandsk arbejdskraft til gavn for industrien, men også for den danske velfærdsstat.

For SF og S handlede indvandrerpolitikken ikke kun regler for adgang til landet, men også om sikring af ordentlige levevilkår for indvandrere. I forhold til Entzingers model (model 1) kan man sige, at SF og S anlagde i store træk en gruppeorienteret tilgang til indvandrernes retsstilling for at sikre social og økonomisk lighed, der skulle realiseres ved at hjælpe af særlige foranstaltninger, der kunne vejlede og større gæstearbejderne under deres ophold i Danmark. Holdningen var dog også at hvis der ikke var politisk flertal for en sådan politik, måtte man begrænse adgang for gæstearbejdere til Danmark. V og KF var mere orienteret mod at gøre adgangskravene til Danmark mere fleksible for arbejdstagere såvel som arbejdsgivere med minimal statslig indblanding og havde ingen overvejelse omkring integration, hvorfor deres position heller ikke kan placeres i forhold til Entzingers model. Angående det kulturelle domæne var samtlige partier enige om, at kulturforskelle mellem personer fra tredjeverdenslande og danskere var for store, hvorfor indvandring skulle begrænses. SF og S mente, at danskernes intolerance gjorde, at kulturforskellene blev problematiske, hvorimod V og KF i stedet tillagde indvandreres manglende lyst og evne til at tilpasse sig til det danske samfund som den væsentlige forklaring. Der var på dette tidspunkt sparsomt med antydninger af, hvordan man politisk ville forholde sig til kulturel integration, men den generelle tendens var akkulturation, hvor det var væsentligt at gæstearbejdere og flygtninge tilpassede sig danske værdier og normer for at sikre den social stabilitet i samfundet.

De centrale modstridende diskursive strategier omkring forhandlinger i 1972/73 kan beskrives således:

Forslag	Position	Argumentation*	Knudepunkt	Diskursiv strategi	Partier der trækker på strategien**
Stop for korttids ophold –gæstearbejderordningen	For	Både af hensyn til den eventuelle udenlandske arbejdskraft og af hensyn til det danske samfund må man på forhånd være klar over, at en reel ligestilling af fremmede arbejdere, uanset om de kommer fra det nordiske arbejdsmarked, fra EF-lande eller fra tredjelande, med danske arbejdere må betragtes som den eneste mulige realistiske forudsætning. ... Hvorfor rationalisere og forbedre arbejdsklimaet, forøge lønmodtagernes indflydelse og fremme lønudjævningen, hvis man kan få arbejdskraft udefra? For de dårligste og svageste arbejdspladser ligger her en mulighed for en slags sovepude til skade for alle partner(SF).	Reel ligestilling	Gæstearbejderordningen sænker teknologisk fremskridt i industrien og medfører udbytning af udenlandske arbejdere	SF, S
	Imod	Til syvende og sidst er det her vel et spørgsmål om at finde en fællesnævner for dækning af disse arbejdskraftsgruppers ønske om i en periode at få mulighed for at tjene nogle penge og det danske samfunds behov for at få løst nogle aktuelle flaskehalsproblemer.” (KF, Simonsen,)	Økonomisk vækst	Fri arbejdskraftbevægelighed til gavn for alle arbejdstagere i verden og for at kunne imødekomme dansk industris efterspørgsel efter arbejdskraft	V, KF, RV

*Argumentation er formuleret af et parti, mens den diskursive strategi, der trækkes på, bruges af andre partier, som det også fremgår af den sidste kolonne.

**Et politisk parti kan godt trække på en strategi, som et forslag bygger på, og samtidig stemme imod forslaget ved tredje behandling. Derfor er denne kolonne ikke udtryk for, hvem der stemte for eller imod forslaget, men blot hvem der trak på denne strategi i løbet af forhandlingerne. F.eks. S, der gik ind for ressortflytning i 1983, men stemte for en anden løsning ved tredje behandling som led i et kompromis med regeringen.

4.3.1979-1980 Balancegang mellem tilpasning til og respekt for anderledes kulturer og skikke

I slutningen af 1970'erne flyttede politikerne og mediernes fokus fra gæstearbejdere til indvandrere i den forstand, at gæstearbejdere, flygtninge og deres familiesammenførte i stigende grad blev slået sammen til én kategori - italesat som indvandrere, og mere centralt blev anset som nogle, der var kommet for at blive, som indenrigsministeren formulerede det i november 1980 (S, Henning Rasmussen, 1980/81, RIII:2566). Der var bred politisk vilje på dette tidspunkt til at få formuleret en officiel indvandrerpolitik omkring især dansk sprogindlæring og konkrete politikker for, hvordan man sikrede, at indvandrere kom på lige fod med etniske danskere uddannelsesmæssigt, boligmæssigt og erhvervsmæssigt. Samtidig var de politiske partier meget opsatte på, at indvandrere skulle bevare deres kulturelle særpræg, dog ikke når det stred mod danske normer f.eks. omkring ligestilling af piger og kvinder. Hidtidige erfaringer med tyrkerne, pakistanerne og jugoslavernes manglende integration bekymrede på tværs af salen. Der var allerede tendenser til etnisk marginalisering, fordi indvandrere var henvist til særlige og ringere boligområder, uddannelsessteder, jobs etc. og dermed ikke fik social kontakt til det danske majoritetssamfund. V og S frygtede, at indvandrere kom til at udgøre "*et proletariat*" (S, Henning Rasmussen, 1980-81, RIII:2508), og VS talte om fare for, at unge indvandrerbørn faldt hen "*i småkriminalitet og bandeuvæsen*" (VS, Preben Wilhjelm, 1979-80, F1:694). Det var tid til en overordnet indvandrerpolitik, som bl.a. Kristeligt Folkeparti (KRF) formulerede det: "*Vi må have en indvandrerpolitik her i landet ... Vi har aldrig rigtig haft nogen indvandrerpolitik, forholdene har udviklet sig lidt tilfældigt*" (KRF, Inge Krogh, 1979-80, F1:746).

Det blev problematiseret, at der var et obligatorisk 18 måneders integrationsprogram for flygtninge, mens integrationsindsatsen over for andre udlændinge – gæstearbejdere og familiesammenførte – var begrænset, minimal og ukoordineret. Dertil medvirkede den økonomiske krise, som fulgte i kølvandet på oliekrisen i 1973, til

yderligere social marginalisering med bl.a. høj arbejdsløshed som følge, hvilket gik ud over de lavtlønnede, heriblandt gæstearbejdere og indvandrere. Regeringen og resten af Folketinget – på nær FP - var enige om gøre noget lovgivningsmæssigt ved disse problemstillinger, gennem først og fremmest formulering af et overordnet mål for tilpasning af indvandrere til det danske samfund. Dette mål var, at indvandrere skulle behandles på lige fod med danskere under hensyntagen til deres særlige kulturelle baggrund. Et mål, som samtlige partier undtagen FP bakkede op om. Den nærmere debat om, hvad de enkelte partier forstod ved målsætning, og hvilke midler der skulle tages i brug, afspejlede dog begyndelsen på dannelsen af grundlæggende forskellige diskurser omkring integration. Under debatten i 1980 var denne polarisering begrænset til specifikke integrationstiltag såsom valgret, sprogkunderskaber (krav om beherskelse af dansk, men også holdninger til offentligt betalt modersmålsundervisning) og indvandreres retsstilling (specielt omkring udvisning).

Sammenlignet med de politiske konfliktlinier i 1990'erne var det dog bemærkelsesværdigt, at der på dette tidspunkt var politisk konsensus omkring to præmisser for indvandrerpolitikken. Den første var forestillingen om, at tilpasningsproblemerne udsprang af en kombination af indvandrernes anderledes kultur og det danske samfunds (politikere, befolkning såvel som erhvervslivet) hidtidige manglende parathed og lyst til at gøre noget særligt for at modtage disse nye borgere. Dertil var der en dominerende kulturpluralistisk opfattelse af, at indvandrere skulle bevare og dyrke deres hjemland eller egne kulturer og skikke, hvor konfliktlinierne i stedet gik på, i hvilket omfang staten/kommunerne skulle støtte sådanne aktiviteter. Den anden præmis var, at tilpasning skulle ske gennem ligestilling af indvandrere og danskere, selvom det viste sig, at partierne var uenige om midlerne til at opnå dette.

Ligestilling og kultur var altså de to centrale temaer under denne periodes forhandlinger og prægede måden at anskue indvandrerproblemer og de foreslåede løsningsmodeller på. Som antydnet kunne der dog spores en begyndende politisk polarisering på dette felt, der bundede i de forskellige betydningsindhold af begreberne ligestilling og kultur. Jeg vil derfor i dette afsnit afdække, hvordan disse to temaer

og knudepunkter blev forstået, og hvorledes partierne retfærdiggjorde en anden betydning af begreberne, end der blev lagt op til af regeringen.

Den 20. november 1980 fremlagde den socialdemokratiske regering en redegørelse for sin indvandrerpolitik, som var en opfølging på en forespørgselsdebat, som VS anmeldte 1 år tidligere, den 7. november 1979. VS efterlyste på daværende tidspunkt en grundig debat om gæstearbejderne og indvandrerens situation i Danmark for at modgå tidens hetz mod disse grupper fra højrefløjen (eksplicit afgrænset til FP og KF). Disse partier havde ifølge VS udbredt *"diskriminerende udtalelser og falske beskyldninger om kriminalitet, grundløse påstande om misbrug af sociale støtteordninger og krav om skærpede udvisningsregler"* (VS, Preben Wilhjelm, 1979-80, F1:691). Samtidig efterlyste partiet – i øvrigt også KF og V – regeringens konkrete løsninger på tilpasning og integration af disse nye borgere, som havde tilpasningsproblemer af forskellig art. Samtlige partier var enige om, at integrationsvanskeligheder var isoleret til indvandrere fra tredje verdens lande, til mennesker med et andet udseende, sprog og kultur (ifølge SF), eller som de fleste partier formulerede det: til *"familier med rod i kulturer, som er meget afvigende fra den danske"* (KF, Henning Dyremose, 1980-81, RIII:2514). Og hvad forstod politikerne så ved dette kulturbegreb? Statsministeren indkredsede det nærmere under forespørgselsdebatten i 1979, hvor han forstod det som *"sprog, religion, tradition, familiesammenhold, ja, alt det, der kan sammenfattes i begrebet 'kulturel baggrund'"* (S, statsminister Anker Jørgensen, 1980-81, F1:701).

4.3.1. De kulturelle Andre

Partierne brugte dog dette faktum om indvandrerens 'væsentlige kulturelle anderledeshed' forskelligt. KF mente, at Danmark skulle opretholde sin humanistiske indstilling ved fortsat at modtage politiske og religiøse flygtninge, men foreslog, at Danmark fremover overvejende modtog flygtningebørn, der ikke havde familie. Det internationale system skulle samtidig *"tilstræbe, at de voksne familier søges tilpasset til kulturer, der minder så meget som muligt om deres oprindelige kulturer"* (KF,

Henning Dyremose, 1980-81, RIII:2514). Ifølge KF havde erfaringer vist, at adoptivbørn klarede sig godt i Danmark, hvorfor KF mente, at en forværring af integrationsproblemer kunne undgås ved, at kvoteflygtninge i stigende grad var forældreløse flygtningebørn. KF gik så vidt til at mene, at man skulle indføre et kulturkriterium, når man udstedte opholds- og arbejdstilladelser: *"der bør udvises den allerstørste tilbageholdenhed med fremover at meddele opholds- og arbejdstilladelser til personer, der kommer fra fjerne lande og fra kulturer, der er helt afvigende fra vor"* (KF, Henning Dyremose, 1980-81, RIII:2518).

Indenrigsministeren opponerede kraftigt mod dette forslag fra KF om overvejende at modtage forældreløse flygtningebørn, fordi *"jeg ikke finder, at den rigtig er i overensstemmelse med en demokratisk opfattelse og et ligebehandlingsprincip"* (S, indenrigsminister Henning Rasmussen, 1980-81, RIII:2563). S delte på linie med de andre partier i Folketinget også bekymringen omkring de kulturelle forskelle og sproglige barrierer og var enig med VS' pointe i, at der ikke i tide havde været gjort nok for *"deres naturlige tilpasning til det danske samfund"* (Jytte Andersen, S, 1980-81, RIII:2510). S ville rette op på dette gennem øgede integrationsinitiativer på flere områder, hvilket partiet legitimerede gennem en kombination af tre forskellige strategier: 'vi skylder dem', ligeværdighed og kulturel berigelse for det danske samfund.

'Vi skylder dem' strategien drejede sig om, at fremmedarbejdere/gæstearbejdere³² blev hentet hertil (nogle kom også af egen drift) grundet arbejdskraftmangel i Danmark og udfyldte funktionen som garanten for velstandsudviklingen i Danmark.

³² Danmarks Retsforbunds refleksioner omkring benævnelse af gruppen er meget sigende for det dilemma, der opstod ved at tildele en uhomogen gruppe en specifik betegnelse. Faren er, at gruppen bliver stigmatiseret. Omvendt kan en fælles betegnelse muliggøre ligestilling og lige behandling med etniske danskere, eftersom det lovgivningsmæssigt er mere uoverskueligt og politisk problematisk at lave politikker rettet mod f.eks. de enkelte etniske grupper eller sociale kategorier. *"Jeg bruger udtrykket "fremmedarbejdere". Jeg ved godt, at man har sagt, at det lyder diskriminerende, så er det, som om de kun skal være her kort tid, og så kan de bare rejse tilbage igen. "Indvandrere" kunne vi måske også kalde dem, men det er jo det, som man tit kalder de, som ikke er kommet specielt for at arbejde, men som bosætter sig, måske fordi de har familie i det pågældende land. Det er altså lidt vanskeligt at finde det rette ord, men jeg vil bruge udtrykket "fremmedarbejder", uden at der ligger noget forkert eller noget diskriminerende i det"* (DR, Lis Starcke, 1979-80, F1: 749-750).

Ifølge dette perspektiv havde gæstearbejderne med deres mangeårige bidrag til velfærdssamfundets opbygning nu ret til og krav på at blive betragtet som ligeværdige borgere. Dette gæstearbejdersyn gik imod FP's holdning - en holdning, som også KF gav udtryk for under 1973-forhandlingerne og som arbejdsgiverorganisationen havde været fortalere for i 1960'erne og begyndelsen af 1970'erne. Overordnet betragtedes gæstearbejdere som arbejdskraft, man købte og sendte hjem igen, når konjunkturerne ændrede sig. Bortset fra FP var der i 1980 bred opbakning til denne 'vi skylder dem'-holdning, men de politiske stridigheder blev synlige, da konkrete forslag til ligestillingsinitiativer blev lagt frem. Partierne, viste det sig, skulle betydningsætte noget forskelligt i ligeværdighedsbegrebet.

Et godt eksempel herpå var de politiske partiers indstilling til indvandreres ret til at stemme ved kommunalvalg. S, VS, SF, Danmarks Retsforbund (DR) og RV gik ind for at tildele indvandrere denne ret efter 3 år (besiddelse af opholdstilladelse i 3 år), fordi det blev anset som en naturlig måde at få indvandrere til at "tage politisk og økonomisk ansvar" for lokalsamfund og kommune, som indvandrerne også betalte til og brugte (S, Jytte Andersen, 1980-81, RIII:2507). Desuden ville denne gruppe blive ringere stillet end nordiske og EF-borgere, hvis de ikke fik denne ret efter 3 år, eftersom de nordiske statsborgere havde fået retten i 1977, og den var undervejs for EF-borgere. Omvendt mente KF og V, at det var at gå for vidt at tildele indvandrere valgret til kommunalvalg efter 3 år. KF og V var enige om, at netop de nordiske lande skilte sig ud, fordi de havde en fælles sprogstamme og fælles demokratiforståelse som danskere; noget, som indvandrere fra den tredje Verden ikke havde end ikke efter 3 års ophold i Danmark. Desuden var der ifølge KF en fare for, at valgret til indvandrere ville "give mislyd mellem de forskellige befolkningsgrupper [*danskere og indvandrere, LKH*], og det mener vi ikke gavner indvandrere" (KF, Henning Dyrremose, 1980-81, RIII:2580). KF afviste, at der lå racistiske undertoner bag befolkningens skepsis, men at folkelig opbakning til en sådan valgret forudsatte, at disse mennesker havde kendskab til dansk og demokrati samt et ønske om et vedvarende forhold til det danske samfund. RV hævdede, at KF trodsede sin ellers retsindige po-

litiske indstilling på andre områder, når partiet ikke på indvandrersområdet ville sørge for, at de fik denne rettighed. KF derimod mente, at det ikke var tilfældet, eftersom det blot drejede sig om en diskussion om "en hensigtsmæssig grænse" og ikke rettigheden som sådan (KF, Henning Dyremose, 1980-81, RIII:2580). For KF var denne hensigtsmæssige grænse først nået i forbindelse med, at indvandrere opnåede indfødsret.

Det store politiske dilemma for Folketinget som helhed lå dog i, hvordan man kunne sikre integration (assimilation eller tilpasning som også var ord, der blev brugt) på den ene side, samtidig med at man respekterede indvandreres anderledes kultur, når visse kulturelementer modarbejdede integration. Det store debattemne i den forbindelse var indvandrernes familie- og kulturmønster omkring undertrykkelse af kvinder, herunder tilbageholdelse af piger fra undervisning omkring 12-13 års alderen. Begge mønstre stred mod den danske ligestillingsopfattelse og uddannelsesmæssige integrationsbestræbelser. V mente, at staten/kommunen aktivt skulle påvirke familierne, således at kvinderne kunne komme ud af dette mønster, selvom "*det måske kan fortolkes som en slags indblanding i deres familiemønster*" (V, Peter Brixtofte, 1980-81, RIII:2512). S mente også, at denne indblanding var nødvendig og "*de mandlige indvandrere må forstå, at vi ikke kan acceptere, at en stor del af indvandrergruppen, nemlig kvinderne, reelt afskæres fra muligheden for at færdes med danskere som ligeværdige borgere*" (S, Jytte Andersen, 1980-81, RIII:2580). KRF fremhævede nødvendigheden af en fælles offentlig holdning til at gå imod f.eks. børneægteskaber, hvor "*man af og til hører at borgmestre vier 14-årige*" (KRF, Inge Krogh, 1980-81, RIII:2548). SF foreslog konkret, at der oprettedes to kulturelle daginstitutioner, således at forældrene og ikke mindst børnene lærte den danske virkelighed at kende. Institutionerne skulle dog udvikles, således at de var egnet til disse børn, og at det blev trygge og positive oplevelser for forældre og børn (SF, Ebba Strange, 1980-81, RIII:2526-2527).

Debatten omkring kultur var dog ikke ensidigt problemorienteret under disse forhandlinger. S, V, RV, CD, DR og SF trak på en strategi omkring fremmede kulturer

som en berigelse for det danske samfund, og som danskerne kunne lære noget af. CD talte i biologiske vendinger om nødvendigheden for fornyelse og podning udefra for at udvikle det danske folk, som også har været tilfældet tidligere i historien, hvilket de mange fremmedartede slægtsnavne bevidner, inklusiv Arne Melchior's eget. SF talte om en anden form for berigelse, at "vi har mulighed for at lære andre kulturskikke at kende, andre sange, andre danse, andre madvaner, andre måder at opfatte tilværelsen på" (SF, Ebba Strange, 1980-81, RIII:2525). Videre mente SF, at der var visse kulturelle normbånd i indvandrerfamilier, hvilket var et værn mod kriminalitet, og det var noget danske familier kunne lære af.

Som disse uddrag viser, er der to umiddelbare kendetegn for måden, partierne debatterede kultur på. Den ene var en diskussion af indvandrergruppen som en homogen størrelse. Gruppen i fokus var indvandrere fra tredjeverdenslande, som det eksplicit blev udtrykt, men også uuddannede, der havde en anden religion og et andet kvindesyn end det skandinaviske. SF forsøgte at nuancere kulturaspektet inden for indvandrergruppen ved at gøre opmærksom på, at der blandt indvandrerne - de ca. 100.000, der var på dette tidspunkt, hvoraf 50.000 var fra tredjeverdenslande - var store kulturforskelle, og at den specielle pigeopdragelse, som debatten fokuserede på, ikke blev praktiseret i alle indvandrergrupper. Det andet kendetegn for kulturopfattelsen var italesættelsen af den - både den danske, men mest 'de Andres' - som fasttømrede og velafgrænsede størrelser. Inden for den kulturpluralistiske diskurs, som de fleste partier trak på, var der ikke en politisk forventning om en sammen-smeltning eller tilnærmelse mellem den danske og de andres kulturer. De etniske grupper skulle fastholde og dyrke deres kulturarv og vaner. Der var dog delte meninger om, hvilken rolle staten skulle tildeles i denne forbindelse. Ifølge SF skulle staten støtte kulturbevarelse aktivt ved f.eks. at give økonomisk støtte til bl.a. kurdiske kulturaktiviteter og etniske kulturhuse; et synspunkt, som bl.a. de borgerlige partier (V, KF, FP) ikke delte. Der lå dog også i denne kulturpluralistiske diskurs, at samtlige etniske grupper skulle indordne sig samfundets grundlæggende normer og værdier (Würtz-Sørensen 1989:8), som Folketingets partier var enige om var vigtigt,

men havde vanskeligheder ved at præcisere, specielt hvordan indvandrere blev bekendt med disse.

4.3.2. Positiv særbehandling - marginalisering eller ligestilling?

Forskellige opfattelser af ligestilling kom frem i forbindelse med, at de forskellige partier konkretiserede, hvordan ligestilling skulle opnås. F.eks. mente KF, at ligestilling kun undtagelsesvis skulle sikres gennem positiv særbehandling.

Medens vi på det økonomiske, arbejdsmæssige og sociale område finder der bør ske en ligestilling mellem danskere og indvandrere, er det nødvendigt med en positiv særbehandling af indvandrerne på uddannelsesområdet ... i det sociale system skal indvandrere behandles på lige fod med danskerne, i det omfang dette er muligt, men de skal på den anden side ikke have en økonomisk fortrinsstilling i forhold til deres danske medborgere (KF, Henning Dyremose, 1980-81, RIII:2516).

Som KF formulerede det i dette citat, var positiv særbehandling ikke en farbar vej for opnåelse af ligestilling. Afvisningen byggede på en forestilling om, at positiv særbehandling kunne tippe over i en urimelig økonomisk forfordeling af indvandrere sammenlignet med danske medborgere. Dette kan forstås som frygten for, at det ville udløse intolerance blandt den danske befolkning med raceuro til følge. KF begrundede ikke nærmere i ovennævnte citat, hvorfor uddannelsesområdet lige skulle være en undtagelse, men i den efterfølgende debat om det samme emne i 1983 var positiv særbehandling på dette felt vejen til vellykket integration, som blev ækvivaleret med økonomisk selvforsørgelse. Omvendt argumenterede SF for, at der ofte skulle særbehandling til for at opnå ligestilling, og især for udsatte grupper som indvandrere. SF foreslog, at kommunerne stillede huse til rådighed, hvor de forskellige nationaliteter kunne *"slappe af fra presset fra den kultur, de færdes i til hverdag, hvor de kan udvikle deres egen, og hvor de sammen kan diskutere de problemer, som de støder på i deres hverdag"* (SF, Ebba Strange, 1980-81, RIII:2526). Grønlanderhusene og enkelte jugoslaverhuse blev fremhævet som gode eksempler på en sådan praksis. VS' forslag om en tolærerordning i skolerne – en dansk og uden-

landsk lærer, var også eksempler på forskellige bud på positiv særbehandling eller integrationsforanstaltninger om man vil.

Sammenfatning

Kendetegnende for forhandlingerne på dette tidspunkt (1980-81) var en fælles indstilling, vilje og en officiel formuleret målsætning for indvandrerpolitikken, der gik ud på at finde en passende balance mellem tilpasning (beherskelse af det danske sprog, deltagelse i daginstitutioner, skoler, uddannelsessystemet og på arbejdsmarkedet) og respekt for indvandrernes særlige kulturer og skikke.

En væsentlig diskursiv ændring i forhold til 1973-debatten var således holdninger til kulturelle forskelle. Nu blev kulturelle forskelle ikke kun betragtede som problematiske og akkulturationsankegangen blev udfordret. Eksempelvis mente både V og SF, at danskere kunne lære noget af disse anderledes kulturer.

FP og tildels KF ville dog ikke tilslutte sig de andre partiers opfattelse af, at fremmedartede kulturer var en berigelse for det danske samfund. KF mente, at de tilpasningsproblemer, der allerede var for indvandrere med en fremmedartet kultur, retfærdiggjorde initiativer, der minimerede indrejse af mennesker fra disse kulturer. Folketingets øvrige partier delte dog også KF og FP's bekymring om, at visse kulturelle mønstre modarbejdede integration. Dette drejede sig især om indvandrernes familiemønstre, hvor kvinder og piger blev isoleret og forhindret i at lære det danske sprog og få en uddannelse. Her var der fælles politisk fodslag om, at staten/kommunen skulle spille en aktiv rolle i at bryde disse mønstre, selvom det kunne betyde indgriben i privatlivets sfære. Kendetegnende for forhandlingernes kulturforståelse var en enig italesættelse af kultur som en fasttømret og velafgrænset størrelse, hvor nogle af disse fremmedartede skikke var bevaringsværdige – dans, madvarer, udvalgte familienormer om, at familien passede børnene og de ældre – mens andre skikke modarbejdede integration, f.eks. børneægteskaber og isolering af kvinder i hjemmene.

Med hensyn til hvordan ligestilling skulle opnås, delte partierne sig i to lejre. I henhold til Entzingers model (model 1) kan man sige at den ene politiske alliance syntes, det var tilstrækkeligt, at indvandrere formelt set var ligestillet på det sociale og økonomiske domæne. Den anden alliance mente, at der skulle mere til for at afbøde socialt skabte forskelle og gik også ind for reel ligestilling via positiv særbehandling. V, KF, DR, S og FP mente ikke, at positiv særbehandling var den rigtige vej til at komme på lige fod. Oprettelse af særlige indvandrerorganer og institutioner ville blot isolere dem yderligere, og desuden var det FP's holdning, at indvandrere selv måtte betale for deres integration på samme vis, som danskere i udlandet gjorde det. Omvendt mente SF, CD og RV, at indvandrere var en særlig gruppe, og at særbehandling ville give dem tryghed. CD mente, at indvandrere var hevet ud af deres naturlige omgivelser og sværere stillet i nye kulturelle omgivelser, hvorfor der skulle udvises ekstraordinært hensyn til dem i forhold til dem, der var i sine vante omgivelser, i dette tilfælde danskere.

De centrale modsatrettede diskursive strategier omkring forhandlinger i 1980/81 kan beskrives således:

Forslag	Position	Argumentation	Knudepunkt	Diskursiv strategi	Partier der trækker på strategien
At betragte indvandrere som en berigelse for det danske samfund	For	De forskellige folkeslag som mange indvandrergupper repræsenterer, har tilført vort samfund menneskelige og kulturelle værdier. (S) ... "Indvandrere er også et positivt bidrag til det danske samfund." (V) vekselvirkningen mellem indvandrernes kultur og dansk kultur er der mulighed for at skabe noget nyt til berigelse for os alle her i landet (RV).	Nation	Fremmedartede kulturer er en berigelse for det danske samfund	SF, VS, RV, S, V
	Imod	"I den sammenhæng må vi desværre erkende, at det ofte er meget vanskeligt at integrere familier med rod i kulturer, som er meget afvigende fra den danske....Stemmeret uden indfødsret kan slå tilbage i form af en uvenlig holdning hos grupper af danskere i forhold til indvandrere." (KF)	Nation	Tilstedeværelsen af indvandrere med fremmedartet kulturbaggrund kan forårsage intolerance i den danske befolkning	FP, KF
Oprettelse af særlige organer og institutioner for indvandrere	For	"Særlige huse for forskellige nationaliteter kunne medvirke til at indvandrere "slappede af fra presset fra den kultur, de færdes i til hverdag, hvor de kan udvikle deres egen, og hvor de sammen kan diskutere de problemer, som de støder på i deres hverdag." (SF)...Et indvandrerkontor, "der vil give dem tryghed." (SF)	Etnicitet	Positiv særbehandling skaber tryghed for indvandrere	SF, CD, RV
	Imod	"Uanset hvilke intentioner man har med sådanne [indvandrere, LKH] kontorer, så tror jeg, at de meget ofte vil have den konsekvens, at de yderligere isolerer indvandrergrupperne i forhold til den øvrige befolkning." (S)	Ligestilling	Positiv særbehandling kan marginalisere indvandrere fra etniske danskere	V, KF, DR, FP, S

4.4.1982/1983 – Nationalstaten og positiv særbehandling

Den nyligt tiltrådte firkløverregering (V, KF, KRF og CD) redegjorde for sin indvandrerpolitik i 1983, samtidig som forhandlingerne omkring den skelsættende nye udlændingelov kørte (de materielle ændringer i denne lov er beskrevet i kapitel 5 om flygtninge). Redegørelsen afspejlede, at regeringens målsætning og de konkrete politikker i store træk var identiske med den tidligere regerings. Målsætningen var stadig ligestilling mellem danskere og indvandrere, samtidig med at man respekterede indvandrernes kulturelle baggrund; en målsætning, som debatten viste var indbygget med en modsætning, som også var fremme i debatten i 1980: Kønsrollemønstret blandt nogle indvandergrupper (KF pointerede, at det var et specifikt problem blandt muslimer) stred mod danske kvindefrigørelsesbestræbelser.

I det følgende vil jeg analysere de centrale temaer i debatten, som var kulturforskelle, ghettoer, positiv særbehandling og ikke mindst justitsminister Erik Ninn-Hansens opsigtsvækkende udtalelse til den skrevne presse om, at den danske nationalstat var i fare. Opsigtsvækkende i den forstand, at Erik Ninn-Hansens udtalelse stred mod den uskrevne regel blandt politikere om ikke at gøre indvandrerspørgsmålet til en politisk kasterbold. Især S og SF mente, at 'antallet' flygtninge og familiesammenførte, som Ninn-Hansen var bekymret for, var overdrevet og ubetydeligt i forhold til at kunne true nationalstaten.

4.4.1. Justitsministeren om nationalstatens fremtid

For at tage det sidste stridspunkt først blev S, SF, V og VS stærkt provokeret af justitsminister Ninn-Hansens udtalelse til Jyllands-Posten den 10. april 1983 om, at "nationalstaten i fremtiden var i fare" og der var "risiko for raceuro", hvis den nye lov ikke blev formuleret på en restriktiv måde (Jensen 1999:334). Ninn-Hansens valg om at udtale sig sådan til pressen kan ses som en taktisk politisk manøvre fra hans side. Artiklen blev forsidestof mellem første og anden behandling af den omfattende ændring af udlændingeloven, hvor justitsministeren tilsyneladende var ude

på at forhindre, at flertallet i Folketinget gik ind for at give udlændinge retskrav på familiesammenføring (diskussionerne herom er nærmere beskrevet i kapitel 5 om flygtninge). SF, V og VS mente, at justitsministeren fremstillede den politiske situation på en sådan måde, at den insinuerede, at nogle partier gik ind for at ophæve indvandrerstoppet fra 1973.

Der er ingen herinde, der har talt om at åbne grænserne fuldstændigt ... men selv om det så var 5.000 [familiesammenførte om året, LKH] man snakkede om er det fuldstændig uberettiget fra justitsministerens side at tale om, at man åbner op for hundredtusinder af mennesker. Det er simpelt hen demagogi (VS, Anne Grete Holmsgård, 1982-83, RI:9674).

Vi ser det ikke som nogen trussel imod opretholdelsen af dette indvandrerstop, at der finder nogle familiesammenføringer sted. Uden at nævne, hvem der har bidraget til at gøre debatten svær på dette område, vil jeg godt sige, at vi synes, en del af debatten har været noget overdimensioneret og noget ude af proportion ... Når vi taler om familiesammenføring, i hvert fald i mit parti, så mener vi i op- og nedadstigende linje [ikke fætre og kusiner, LKH] (V, Bjørn Elmquist, 1982-83, RI: 9677).

SF formulerede det lidt sarkastisk:

Jeg siger: stakkels Danmark, hvis vores nationalstat ikke er mere værd, end at den kan løbes over ende af så få udlændinge, som der her er tale om. Det er helt andre ting, der truer vores nationalstat (SF, Ebba Strange, 1982-83, RI: 9680).

Debatten kom ikke til at dreje sig om antallet af indvandrere eller en diskussion om nationalstatens fremtid, men i en eller anden forstand om potentialet for raceuro, fordi der var en bred politisk opfattelse af, at danskere i bund og grund havde en frygt for de(t) fremmede, når de(t) vel at mærke kom for tæt på. For den generelle opfattelse var nemlig også, at danskere havde en tradition for at være tolerante og vant til at inspireres udefra. RV talte om, *"at vi har tradition i Danmark for at være åbne, og vi har tradition for at suge til os fra andre lande og andre kulturer, og vi anser selve muligheden for bred påvirkning for at været et gode, ikke for noget skræmmende"* (RV, Aase Olesen, 1982-83, RI:9698).

Disse to forskellige opfattelser – danskere som åbne og danskere som frygtsomme over for det fremmede – blev dog ikke betragtet som modstridende opfattelser på dette tidspunkt, men der var en erkendelse af, at det kunne blive til modsætninger, hvis der kom flere flygtninge og indvandrere til landet end ud over det normale på det tidspunkt. Der var altså en udbredt opfattelse blandt partierne, at erfaring med flere flygtninge og indvandrere nemt kunne gøre danskere mindre tolerante og dermed mindre åbne. Som jeg kommer ind på i senere sammenhæng, var der en dominerende opfattelse af, at folkestemningen – den oplevelse i Folketinget af, at der var en stigende frygt for flygtninge og indvandrere i samfundet – kunne ændres og vendes til noget positivt gennem oplysning om disse nye borgeres kulturelle baggrund og gennem socialt samkvem mellem danskere og indvandrere.

4.4.2. Syn på kulturforskelle

Politikernes syn på kultur trak på dette tidspunkt i høj grad på en kulturpluralistisk tankegang, i den forstand, at ”majoriteten skulle acceptere/støtte minoriteten som særsamfund og særkultur. Dette ville bidrage til samfundsmæssig stabilitet og gennem kulturel variation i samfund som helhed berige dette” (Würtz Sørensen 1989:14). Der var dog langt fra tale om, at de fremmede kulturer skulle sidestilles med den danske institutionelt, økonomisk eller på anden vis, hvorfor der ikke var antydninger af indførsel af multikulturel politik, som den er blevet praktiseret i Storbritannien eller Holland. Men hvad var det så, partierne nærmere mente med at respektere indvandreres kulturelle baggrund?

Spørgsmålet er, om dette ikke blot var en hensigtserklæring fra specielt KF, V og til dels S’ side, som partierne ikke kunne leve op til, når de skulle udforme konkrete politikker. F.eks. talte KF om den gensidige kulturelle inspiration således:

Integration og respekt for indvandrernes oprindelige kultur, for vi deler også den opfattelse at det at få kulturbrydninger – forstået på den måde, at man opnår kendskab til hinandens kultur – kan være udviklende for et samfund. Derfor tror vi at indvan-

drere og danskere har en fælles interesse i at søge en gradvis integrering, hvor man forsøger at komme ind i det danske samfund, men hvor det også respekteres at der er forskellige kulturarv, som skal bringes videre (KF, Henning Dyremose, 1982-83, RI:9673).

KF brugte en kulturpluralistisk tilgang, i den forstand at partiet i begyndelsen af citatet betonedede en form for gensidig integrering og en ligeværdig udveksling af viden om hinandens kulturer, men afsluttede samme citat med at tale om en envejsintegration, altså at indvandrere skal tilpasse sig det danske samfund. Der blev selvfølgelig talt om respekt for forskellige typer kulturarv, men eftersom der a priori var en asymmetri i den forstand, at der eksisterede statslige institutioner, der sikrede oplysning om dansk kulturarv (nationalmuseer, TV, radio, folkeskolen, etc.) er det svært at se, hvordan KF kunne undgå ikke at støtte indvandreres muligheder for at påvirke det danske samfund, hvis partiet reelt ønskede en gensidig integrering som der blev lagt op til indledningsvis. Indenrigsministeren Britta Schall Holberg fra V tog dog opfordringen op fra CD, VS og RV om at gøre noget ved, at *"f.eks. fjernsynet ikke sender nogle flere film, som vedrører disse menneskers nationale baggrund"* i håbet om at oplyse danskere om *"hvad det er for en bagage, de [indvandrere, LKH] kommer med"* (V, indenrigsminister Britta Schall Holberg, 1982-83, RI:9715). Det er dog alligevel VS og RV, der eksplicit talte om en aktiv kulturoplysning bl.a. i form af større statslig involvering specielt med henblik på at bekæmpe racisme og fremmedhad. Fælles for samtlige partier på nær FP var denne forestilling om, at frygt for de fremmede og myter om deres adfærd kunne bekæmpes med viden i form af statistisk materiale og oplysning om deres kulturer. Der var måske snarere tale om et brændende ønske end en reel tro på, at oplysning kunne ændre folkelige indvandrerholdninger, når KRF i følgende citat siger *"kan og skal så vidt muligt forebygges"*:

Spændinger, overgreb, misforståelser og konfrontationer kan og skal så vidt muligt forebygges gennem oplysningsarbejde, ikke alene til udlændinge, men også til danskere, som savner kendskab til og forståelse for disse nationale og religiøse og famili-

emæssige forhold, som er forskellige fra vore egne (KRF, Steffensen, 1982-83, RI: 9709).

De fleste partier argumenterede også for, at fortyndingsprincippet³³ - altså idéen om at sprede bosætningen af indvandrere for at undgå ghettoer eller koncentrationer i specifikke dele af landet – skulle bruges som led i at bekæmpe det spirende fremmedhad. ”Koncentrationerne i længden” ville, som indenrigsministeren formulerede det, ikke være ”til gavn for indvanderne” (Britta Schall Holberg, 1982-83, RI:9714). VS og SF var dog de eneste partier, der gik imod denne tvangsmæssige spredning af indvandrere netop ud fra en forestilling om, at indvandrernes tryghed, selvværd og styrke blev etableret i sociale netværk, hvor de færdes med etnisk ligsindede.

4.4.3. På lige fod

På samme vis var der også uklarhed i debatten omkring, hvilke midler der skulle bruges for, at indvandrere kom på lige fod med danskere inden for det sociale og økonomiske domæne. (Det politiske var der konkrete politikker om i den nye udlændingelov, og politisk havde man i 1981 indført valgret og valgbarhed til kommunalvalg for indvandrere, der havde haft permanent opholdstilladelse i mere end 3 år). Firkloverregeringen havde f.eks. foreslået, at indvandrere skulle betale en vis egenbetaling for at følge danskundervisning på samme måde, som danskere betalte for at deltage i voksenundervisning. Dette blev dog trukket tilbage igen, hvorefter kommunerne fik pligt til at betale. Indenrigsministeren begrundede valget af denne positive særbehandling på voksenundervisningsområdet ud fra Folketingets almene bekymring over indvandrerkvinders manglende mulighed for at blive ligestillet med andre kvinder i samfundet. Flere partier, både på venstre- og højrefløjen, var bekym-

³³ Ordet fortyndingsprincip blev brugt af de politiske partier under disse debatter, men blev ikke brugt senere hen altså fra slutning af 1980'erne og frem. Det blev i stedet afløst af vendingen ”spredning af indvandrere”, men meningsindholdet var det samme, om end associationerne var lidt forskellige.

rede over, at mænd i nogle etniske grupper holdt piger og kvinder tilbage fra at deltage i undervisning og generelt isolerede dem fra det danske samfund.

Vi [regeringen, LKH] er nemlig meget enige i, at bl.a. kvinderne har et ganske særligt problem her, og også at de voksne har et ganske særligt problem, og vi er også enige i, at uddannelse er meget nødvendig, og derud fra er tingene også blevet lavet (V, Indenrigsminister Britta Schall Holberg, 1982-83, RI:9712).

VS tvivlede dog på regeringens ”*pæne ord om integration og positiv særbehandling*” (VS, Anne Grete Holmsgård, 1982-83, RI:9706), når der samtidig med de øgede krav til kommunerne blev skåret i disses budgetter. Den samfundsøkonomiske situation taget i betragtning (høj arbejdsløshed og stram styring af de offentlige finanser), blev der talt forbavsende lidt om udgifter til integration i denne debat. Konkrete integrationsinitiativer drejede sig om etablering af modtagerklasser for indvandrerbørn, voksenundervisning til forældrene og oplysningskampagne omkring både det danske samfund, men også information til danskere om disse anderledes kulturer. VS var dog det eneste parti, der pegede på uoverensstemmelsen mellem de gode intentioner og konkrete initiativer til at forbedre indvandrernes vilkår. Bl.a. nævnte VS Farum som eksempel på diskrepansen mellem det, der blev sagt i Folketinget, og det, der blev gjort i kommunerne. Farum måtte nemlig spare et forsøg væk, der styrkede indvandrerbørns deltagelse på børnehaveklasseniveau, pga. kommunens trængte økonomi. Der blev flere gange i debatten refereret til ”disse økonomisk svære tider” med ”økonomisk afmatning og arbejdsløshed”, men samtlige partier på nær FP brugte ikke dette som et argument mod begrænsninger i integrationstiltag. Undtagelsen – FP – mente, at indvandrere selv måtte betale for integration, jf. partiets parti-program om afbureaukratisering i den offentlige sektor og værn om skatteydernes penge:

Forskellen mellem det, justitsministeren og Fremskridtspartiet siger, er, at vi ikke er imod udlændinge ud fra nationale eller racemæssige synspunkter, men vi ser på problemet ud fra et økonomisk synspunkt, og vi siger, at hvis de kan klare sig selv – sig og de-

res familie – så er det godt, så kan de blive her i Danmark, men vi ønsker ikke, at det skal belaste det danske samfund (FP, Knud Lind, 1982-83, RI: 9691).

Faktisk erklærede FP, at dets bekymring ikke gik på antallet af indvandrere til landet: *'Nej, fremskridtspartiet er ikke imod familiesammenføring, når de pågældende blot ikke ligger det offentlige til byrde'* (FP, Knud Lind, 1982-83, RI: 9729).

Sammenfatning

Regeringsskiftet i 1982, hvor den borgerlige firkloverregeringen afløste S-regeringen, betød ikke ændring af målsætningen for integration. Formålet var stadig at bringe indvandrere på lige fod med danskere med respekt for indvandrernes kulturelle baggrund. De politiske konflikter som var til stede i 1980-debatten, lå fortsat i de samme forskellige forståelser af vejen til at opnå ligestilling og hvad respekt for de andres kultur indebar. I forhold til Entzingers model (model 1) var der fortsat en kamp mellem de partier, der mente det var tilstrækkeligt blot at sørge for formel ligestilling og de partier, der mente der skulle mere til i form af positiv særbehandling. Desuden gik diskussionen, på hvorvidt indvandreres kultur var et offentligt eller privat anliggende. Firkloverregeringen tenderede mod at mene, at det ikke var et statsligt anliggende, hvorimod oppositionen til venstre for midten mente, at staten havde et ansvar for økonomisk at støtte indvandreres kulturelle aktiviteter.

Anderledes for denne debat var fokus på kulturoplysning, fortyndingsprincippet (spredning af indvandrere) og danskundervisning af voksne indvandrere. V, S, SF, CD og VS lagde under ét vægt på, at oplysning om indvandrernes kulturelle baggrund var et vigtigt redskab til at undgå fremmedfrygt blandt danskere. Det var overbevisningen, at mangel på viden var grundlaget for diskrimination, hvorfor der bl.a. skulle sendes flere udenlandske film – fra de lande, indvandrere kom fra. Der var også en dominerende opfattelse af, at koncentrationen af indvandrere i bestemte områder i Danmark ikke var fremmende for integration. SF og VS var de eneste, der trak på en modsatrettet diskursiv strategi. De mente, at fortyndingsprincippet ville svække indvandrernes mulighed for at klare sig i samfundet. Det etniske sociale net-

værk i ghettoerne styrkede ifølge disse partier indvandrernes selvværd og tryghedsfølelse og gjorde dermed deres indlevelsessevne i det danske samfund større. Det sidste emne var firkløverregeringens forslag om, at voksne indvandrere bidrog med en vis egenbetaling til danskundervisning, således at der ikke forekom økonomisk forskelsbehandling mellem danskere og indvandrere på voksenuddannelsesområdet. Regeringen trak dog sit forslag tilbage, eftersom oppositionen under den forudgående udvalgsbehandling havde gjort opmærksom på, at det ville højst sandsynligt modarbejde partiernes fælles ambition om, at alle indvandrere – unge som ældre, kvinder såvel som mænd - lærte at tale dansk. Dette sidste forslag viste tydeligt det problematiske og uforenelige i at ville integration uden brug af positiv særbehandling, som indenrigsministeren også måtte erkende.

De centrale modsatrettede diskursive strategier omkring forhandlinger i 1982/83 kan beskrives således:

Forslag	Position	Argumentation	Knudepunkter	Diskursiv strategi	Partier der trækker på strategien
Fortynding af indvandrerghettoerne	For	"Jeg mener altså ikke, koncentrationen i længden er til gavn for indvandrere. Jeg tror heller ikke, indvandrerne selv i længden kan være interesserede i den støtte, det kan være i starten at bo koncentreret." (V)	Integration	Ghettoer marginaliserer indvandrere og svækker deres integration	V, KF, S
	Imod	"Efter vores mening må indvandrerne, ikke mindst kvinderne og børnene, have mulighed for at hente den styrke, der ligger i de samvær, det sociale netværk, som de ofte er meget bedre til at bygge op end vi er. Det skal have mulighed for at være sammen i undervisningsgrupper, i kulturelle grupper og i boligområderne." (SF)	Integration	Indvandreres selvværd styrkes i boligmæssigt samvær med deres egne etniske grupper, hvilket styrker deres integration i det danske samfund	SF, VS
Indvandrere betaler selv en del af udgiften til dansk-undervisning	For	"Så siger Torben Lund at regeringen har foreslået en betaling for fritidsundervisningen. Det er rigtigt, at det oprindeligt var tanken, men vi er nemlig enige i at bl.a. kvinderne har et ganske særligt problem her, og også at de voksne har et særligt problem og vi er også enige i at uddannelse er meget nødvendig, og derud fra er tingene også blevet lavet." (V)	Ligestilling	Økonomisk fortrinsstilling af indvandrere fremmer fremmedhadet	V, KF
	Imod	"Det betyder simpelt hen, at det vil være afsindigt dyrt for indvandrerne, hvis de skal tilegne sig dansk under specialundervisningen under de forhold, der nu er lagt frem for dem. Det er illustrerende for, hvad der egentlig ligger i de mange pæne ord om integration og om positiv særbehandling, når det kommer til stykket." (VS)	Integration	Økonomisk særbehandling nødvendig som led i vellykket integration	VS, SF

4.5.1988/1989 – Integration gennem tvang eller frivillighed?

Det var først i 1989, at en overordnet diskussion om Danmarks indvandrerpolitik blev rejst igen. Debatten i Folketinget mellem 1983 og 1989 var meget lidt præget af integration, men det var ikke ensbetydende med, at udlændingspørgsmålet var forsvundet fra den politiske dagsorden, som kapitel 4 afspejler. Fokus på Christiansborg var mellem 1982 og 1989 i stedet rettet mod håndtering af de mange flygtninge, der spontant var dukket op ved Danmarks grænser, og især omkring hvordan udlændingeloven fra 1983 kunne strammes, uden at det gik ud over retssikkerheden for disse mennesker. Derimod var integrationsproblemer højt på den politiske dagsorden i kommuner med mange indvandrere. Der var især frustrationer i Ishøj. Ishøjs borgmester Per Madsen gjorde sig bemærket i august 1987 ved en stærk kritik af de muslimske indvandreres manglende tilpasning til det danske samfund og brød FP's hidtidige monopol på at bruge vendingen om, at indvandrere måtte ”skik følge eller land fly”. Den samme borgermester havde ellers 10 år tidligere været varm fortaler at få indvandrere til Ishøj, fordi alternativet ifølge Per Madsen var, at Ishøj var blevet til en garnisonsby, men også fordi han betragtede indvandrere som mønsterborgere og uproblematisk.

De [indvandrere, LKH] går ikke med fremmede damer, de sidder ikke på værtshuse og skaber sig tossede. De sender deres børn i skole, renvaskede og pæne i tøjet hver dag. De passer deres ting, og de betaler deres husleje til tiden. De har orden i sagerne. Og så kommer nogle af vores, som ikke engang gider at ta' hænderne op af lommen, og som piver over de mindste ting. Vi kan ikke være det bekendt (Per Madsens udtalelse til Berlingske Tidende, 1. august 1976, Bejder og Holt, 2003:154).

Den voldsomme debat, der fulgte efter Per Madsens udtalelser, vidnede om, at der var stor afstand mellem folketingspolitikere og visse kommunalpolitikere (Gaasholt&Togeby, 1997:29) og kunne være en forklaring på, hvorfor S's folketingsgruppe i perioden mellem 1989 og 1992 pressede VKR-regeringen på integrationsområdet. Socialdemokratiet anmeldte et meget detaljeret beslutningsforslag i maj 1989, der opfordrede VKR-regeringen til *”inden udgangen af 1989 at tage initiativ til til-*

pasning af love og cirkulærer med henblik på at fremme indvandrernes integration i det danske samfund (S, Birthe Weiss, 1988-89, B77). Som indenrigsminister Thor Pedersen fra V gjorde opmærksom på som indledning til forhandlingerne, var den overordnede målsætning for indvandrerpolitikken den samme, som S-regeringen formulerede den i 1979:

Der har i mere end 10 år været bred tilslutning i Folketinget til indvandrerpolitikens hovedmål, nemlig indvandrernes integration i det danske samfund, det vil sige, at indvandrerne skal gives mulighed for at indgå i det danske samfund på lige fod med danskere og med rimelig hensyntagen til deres særlige kulturelle baggrund (V, indenrigsminister Thor Pedersen, 1988-89, B77)

Ligestilling og hensyntagen til indvandrernes særlige kulturelle baggrund var altså stadig officielt det, integration drejede sig om, men i modsætning til de tidligere debatter om indvandrerpolitik havde de politiske konflikter under disse forhandlinger meget lidt fokus på, om hvordan man kunne sikre begge dele af målsætningen. Hovedparten af debatten gik i stedet på, hvordan man kunne sikre, at familiesammenførte blev integreret, og hvorvidt man skulle bruge tvang til at opnå ligestilling på boligområdet og i forhold til at lære det danske sprog, eller om det skulle ske ad frivillighedens vej. Indvandrernes kulturelle baggrund blev i langt højere grad set som problematisk i forhold til integration sammenlignet med tidligere debatter. De økonomiske midler, der blev afsat til at støtte indvandrernes kulturelle aktiviteter, var skiftet fra at dreje sig om intra-integration (jf. Schierups begreb om, at integration i etniske grupper styrker deres lyst til integration i majoritetssamfundet) til fælles aktiviteter mellem danskere og indvandrere. Som indenrigsministeren udtrykte det:

Regeringen er enig med Socialdemokratiet i, at fælles aktiviteter mellem danskere og indvandrere giver den bedste integration med gensidig respekt for forskellighed i kultur og baggrund. Der er da også bevilget 10 mio. kr. i 1989 til en oplysningskampagne om indvandreres og flygtninges vilkår i Danmark. Sigtet med kampagnen er at skabe forståelse, tolerance og åbenhed over for fremmede i Danmark, og dette skal bl.a. gøres gennem kulturelle arrangementer mellem danskere og indvandrere (V, indenrigsminister Thor Pedersen, 1988-89, B77)

Daværende ordfører for S, Birthe Weiss, mente, at der var noget absurd i, at flygtninge - som jo ikke nødvendigvis kom til Danmark for at blive – automatisk fik tilbudt introduktionsprogram, mens indvandrere – som var her for at blive – *”slet ikke får et tilbud af samme lødighed”* (S, Birthe Weiss, 1988-89, B77). Kernepunktet i S’ beslutningsforslag, som forhandlingerne drejede sig om, var at etablere integrationskurser for de nye familiesammenførte i første omgang, og når der blev penge til det, skulle ’de gamle’ indvandrere (gæstearbejdere) tilbydes noget lignende. Indlæring af det danske sprog var partierne enige om, var en af de vigtigste forudsætninger for at komme på lige fod med danskere, men hvordan skulle det opnås, og var det muligt at realisere?

KF var bekymret over den kulturelle og religiøse barriere for integration, som ifølge partiet udgjorde en hindring for indvandrernes deltagelse på lige fod med andre i samfundet. Løsningen på dette problem for KF var krav om deltagelse i danskundervisning, og hvis indvandrere ikke fulgte undervisningen, skulle det have økonomiske følger. Hermed undgik man, at indvandrerkvinder blev isolerede. De borgerlige partier fremhævede, at de principielt var modstandere af tvang, men på undervisningsområdet mente de, at særlige midler måtte tages i brug for at undgå, at indvandermænd forhindrede deres kvinder i at lære dansk. Omvendt mente RV, at man ikke kunne tvinge alle indvandrere fra Mellemøsten til at tale dansk, fordi deres sprog var så meget anderledes end dansk. RV opponerede mod at stille krav om, at alle indvandrere skulle have pligt til at lære dansk, pga. analfabetisme blandt nogle indvandrere og *”fordi de mellemøstlige sprog er vel så forskelligt fra vort, som dansk er fra grønlandsk ... For nogle indvandreres vedkommende vil det at forlange, at de skulle lære dansk, været det samme som at forlange, at de blinde skal kunne se”* (RV, Kirsten Lee, 1988-89, B77). RV erkendte behovet for en særlig indsats, f.eks. fordi *”vi er bekymrede over at unge tyrkiske piger tilsyneladende har mange fraværsdage fra skolen”* (RV, Kirsten Lee, 1988-89, B77). Løsningen på dette pro-

blem var oplysning til indvandrerforældre om vigtigheden af, at børnene gik i skole, og gennem brug af økonomiske sanktioner, som KF talte om.

FP afveg fra de andre partier ved at betragte ligestilling omvendt. Godt nok gik S og RV ind for positiv særbehandling, hvor V erklærede sig principielt imod at bruge dette som et integrationsfremmende middel, men FP var nok det eneste parti, der tydeligst tog afstand fra positiv særbehandling af indvandrere som vejen til at få indvandrere på lige fod med danskere. Partiet mente, at forskelsbehandlingen gik ud over danskerne. Eksempelvis fik indvandrerbørn gratis børnehaveplads (i f.eks. en kommune) og undervisning i deres eget sprog og kultur, samtidig med at man skar i specialundervisning for danske børn. FP legitimerede sin modstand mod positiv særbehandling af indvandrere ved at fremstille ”de fremmede” som værende i konkurrence med danskere omkring tildeling af offentlige midler – skatteydernes penge, hvor den åbenbare asymmetri i økonomiske og sproglige forudsætninger samt kendskab til det danske samfund slet ikke blev nævnt eller taget i betragtning, selvom disse mangler ellers blev fremhævet i andre sammenhænge. Konkurrencestrategien blev fremstillet således af Pia Kjærsgaard:

Hvorfor vil regeringen dog yde positiv særbehandling til fremmede frem for andre borgere? Det er uacceptabelt, og regeringen bør fjerne dette misfoster fra sin idetavle. I forvejen ydes der utrolig store beløb i iværksætterydelse til indvandrere, der kan nedsætte sig på mange forskellige områder, f.eks. som grønthandlere, med dispensation for varer, som danske borgere ikke må handle med, og som med offentlige tilskud og hjælp fra de utallige familiemedlemmer, de gerne har, kan udkonkurrere danske detailhandlere, som ikke får iværksætterydelse eller andre former for positiv særbehandling, men blot en meget høj skatteprocent (FP, Pia Kjærsgaard, 1988-89, B77).

Afslutningen på denne debat blev, at Thor Pedersen nedsatte en arbejdsgruppe, der havde til formål at beskrive de ”*nuværende elementer i integrationsbestræbelserne*” for senere at ”*fremstille en samlet, veldefineret indvandrerpolitik*” (V, indenrigsminister Thor Pedersen, 1988-89, B77). Der kom bare aldrig et udkast til denne indvandrerpolitik fra hverken VKR- eller VK-regeringen inden regeringsskif-

tet i januar 1993. S efterlyste igen et lovgivningsudspil på integrationsområdet i foråret 1991, set i lyset af at problemerne voksede omkring ghettodannelser, arbejdsløshedsbekæmpelse, nedbringelse af ventetid på danskundervisning etc. Forklaringerne fra V på, hvorfor der ikke var kommet en samlet politik, var både af ideologisk og praktisk art, men det blev åbenbart, at de sidste 10 års erklærede ønske om en samlet indvandrerpolitik måske ikke var stendød, men i hvert fald ikke længere en prioritet for VK-regeringen ifølge indenrigsministeren i 1992.

Skal vi overhovedet have en indvandrerpolitik? Mit svar er principielt nej, og det er det, der er hovedlinjen i regeringens redegørelse: Vi skal behandle alle med lovligt ophold i Danmark lige. Jeg mener, det er den fornemste form for indvandrerpolitik, at man har samme rettigheder, når man har lovligt ophold her i landet, uanset om man er danskfødt eller er kommet til udefra. Det er det bærende princip ... for jeg er enig i, at det at behandle lige ikke betyder, at man skal behandle alle ens, det betyder, at man skal behandle alle med samme problemer ens, eller måske at de skal have samme tilbud om at få afhjulpet deres problemer som alle andre. Det er altså et mangefold af tilbud, der er tale om (V, indenrigsminister Thor Pedersen, 1991-92, R11).

V refererede her tilsyneladende til S' forslag om at oprette særlige institutioner for udlændinge f.eks. et nævn, der kunne se på ligebehandling af udlændinge i Danmark; noget, som V var imod, fordi det var overflødigt, når der i straffeloven var bestemmelser omkring forbud mod forskelsbehandling og racisme. Ud over dette institutionelle perspektiv gik V's lighedsbegreb også ud på, at indvandrere selv skulle have ret til at vælge, hvor de ville bo, og herunder også at vælge boform og skole. V talte dog om, at der kunne være behov for at tillade, at kommuner fraveg dette princip af hensyn til f.eks. at begrænse, at nogle klasser kun bestod af indvandrere. I forlængelse af denne redegørelse pointerede Thor Pedersen, at han ikke brød sig særlig meget om integrationsbegrebet, men i stedet foretrak ideen om, at indvandrere skulle være selvhjulpne, for *"formålet med det hele må være, at man bliver sat i stand til at klare sig selv på egne præmisser i det land, man har valgt at bosætte sig i"* (V, indenrigsminister Thor Pedersen, 1991-92, R11).

Året før havde V's ordfører en anderledes økonomisk pragmatisk forklaring på, hvorfor VK-regeringen ikke havde spillet ud med en samlet indvandrerpolitik. Det var de uoverskuelige økonomiske konsekvenser af at føre et integrationsprogram ud i livet (i kommunerne), som åbenbart gjorde regeringen groft sagt handlingslammet:

Jeg kan godt forstå, hvorfor fru Dorte Bennedsen siger: Jamen vi har jo flere gange fremsat forslag om integration, men Venstre har stemt imod. Det er rigtigt. Jamen lad mig sige, fru Dorte Bennedsen, at jeg også godt kunne ønske mig, at vi kunne sætte os sammen og få det, jeg kalder en samlet udlændingepolitik. Problemet er måske, at det har været for stor en mundfuld på een gang, og at det har været svært at overse de økonomiske konsekvenser. Jeg mener, at det er den vej, vi skal samarbejde. Det er ikke udlændingepolitikken alene. Vi har aldrig haft en samlet udlændingepolitik i Danmark. Det har, undskyld jeg siger det, dalret derudad. Det er det, vi mangler, og det er det, jeg håber vi kan få en samlet diskussion om (V, Birthe Rønn Hornbech, 1991-92, F6).

VK-regeringen syntes i begyndelsen af 1990'erne at have et ambivalent forhold til integration. På den ene side var det indvandrerne eget ansvar at blive økonomisk selvhjulpne. Integration forudsatte *"en aktiv indsats for at kvalificere sig til at blive selvhjulpne i det danske samfund"* (KF, statsminister Poul Schlüter, 1991-92, F9). Mere konkret drejede det sig om at lære at beherske det danske sprog, og at forældre sørgede for at sætte deres børn i daginstitutioner, og at børnene deltog i almindelige aktiviteter med danske børn. En vellykket integration af børn, unge og voksne kunne også gøre *"det nødvendigt, at udlændingene på nogle områder må opgive deres kulturtræk og leve efter de normer, der gælder i det danske samfund. Derimod vil udlændinge på andre områder kunne bevare deres egne traditioner, og dette må danskerne acceptere"* (KF, Karen Højte Jensen, 1991-92, F9).

KF fremhævede, at det var rimeligt at stille disse krav, da *"det er nøjagtig de samme krav, vi stiller til danske forældre"*. Logikken syntes her at være, at indvandrere skulle sidestilles med danskere som nogle, der havde de samme psykiske, netværksmæssige, økonomiske og kulturelle forudsætninger for at bringe sig på lige fod med danskere. På den anden side fremhævede og erkendte V og KF – ligesom flere af de andre partier - under de samme forhandlinger, at tre væsentlige faktorer som

udgangspunkt forhindrede indvandrere i at have de samme forudsætninger for at blive økonomisk selvhjulpne og klare sig på lige fod med danskere: 1) indvandrernes fremmedartede kultur vanskeliggjorde og forsinkede indlæring af det danske sprog 2) indvandrere var generelt betragtet udstyret med et ringere uddannelsesniveau end danskere og 3) erhvervslivet var skeptisk over for at ansætte indvandrere - også over for dem, der sprogligt og med hensyn til andre kvalifikationer kunne måle sig med en dansker.

Det betyder, at integrationen er vanskeligere for de udlændinge, der med en helt anden kulturel baggrund, med en anden tro og ofte med et ringe uddannelsesniveau og ringe kendskab til fremmedsprog kommer til Danmark. Og det betyder, at både vært og gæst må gøre en særlig indsats for, at sameksistensen og integrationen skal lykkes (V, Birthe Rønn Hornbech, 1991-92, F9).

4.5.1. Sammenfatning

Oppositionspartiet S fremlagde i foråret 1989 et detaljeret oplæg til integrationsinitiativer som en opfordring til regeringen om at tage initiativ til tilpasning af love og cirkulærer med henblik på at fremme indvandrernes integration i det danske samfund. De væsentlige punkter i partiets oplæg drejede sig om mere danskundervisning til familiesammenførte, optagelse af førskolebørn i daginstitutioner og konkret spredningspolitik for at mindske ghettodannelser og undgå skoler med overvægt af indvandrerbørn. Regeringen var i store træk enig i S' punkter og valgte at nedsætte et arbejdsgruppe, der skulle se på de gældende integrationsbestræbelser. På to punkter var der dog diskursive modsætninger.

Et af stridspunkterne mellem oppositionen (S) og regeringen (V, KF og RV) var omkring, hvorvidt tvang var en farbar vej til at løse nogle integrationsproblemer. S legitimerede sit forslag om at tvinge private udlejere til at give kommunerne anvisningsret til en vis procentdel af deres private lejligheder ved at trække på en diskursiv strategi, der gik på, at tvangsforanstaltninger på det private boligområde var nødvendigt for at sikre sammenblanding af etniske danskere med indvandrere i den

generelle boligmasse og i skolerne. KF og V trak på en modsatrettet strategi, der understregede, at staten ikke havde ubetinget råderum til at opnå dens integrationsmål, hvis det f.eks. omfattede krænkelse af privat ejendomsret. Disse partier mente, at man kom længst med motivation frem for tvang for at undgå at *"ødelægge den positive holdning hos de private udlejere"* og *"skabe lokal modvilje på boligområdet"*.

Et andet stridspunkt var problemet omkring indvandreres deltagelse i danskundervisning. Der var enighed mellem S og regeringen om, at der måtte gøres noget for at ligestille nogle af de piger og kvinder i indvandrerfamilier, der blev holdt tilbage fra hhv. at deltage i skolegang og danskundervisning.

KF og V var principielt mod tvang, men talte alligevel om tvangslignende politikker omkring indførelse af økonomiske sanktioner over for indvandrere, der ikke fulgte danskundervisning. Strategien var, at økonomiske sanktioner kunne medvirke til at ændre indvandreres adfærd. S og især RV opponerede mod denne opfattelse. S var i stedet fortalende for oplysningspligt til forældre om vigtigheden af at deltage aktivt for at få en uddannelse og lære dansk. RV gik også videre og mente, at store kulturforskelle, f.eks. mellem dansk og mellemøstlig eller grønlandsk kultur, gjorde det vanskeligt for sådanne andre kulturer at lære dansk, hvorfor økonomisk tvang var et urimeligt værktøj at bruge.

Det opsigtsvækkende i denne sidste del af den borgerlige regerings regeringsperiode var, at det blev åbenlyst, at der var en diskursiv diskrepans mellem regeringen og oppositionens forståelse af integrationsbegrebet. Hvor S ækvivalerede integration med aktiv statslig lovgivning og indgriben, mente V, at integration primært var indvandrers egen ansvar, og at det derfor ikke var nødvendigt med en egentlig integrationspolitik. En anden forklaring på VK-regeringens manglende udspil til en integrationslov lå også ifølge Birthe Rønn Hornbech i de uoverskuelige økonomiske konsekvenser en sådan lov ville medføre.

Ved at sætte debatten i relation til Entzingers model 1 var der først og fremmest tale om en klar udmelding om, at VK(R)-regeringen ikke ville anvende positiv særbehandling for at sikre reel ligestilling. S' konkrete integrationsinitiativer lagde op

til særlige mere eller mindre tvangsmæssige politikker for at sikre reel ligestilling, dvs. en bedre fordeling af indvandrere i boligmassen og i skolerne. I forhold til det kulturelle domæne var der en fælles opfattelse af penge afsat til kulturelle aktiviteter skulle bruges til kampagner og fælles kulturelle aktiviteter mellem danskere og indvandrere. Jeg vil derfor betegne denne tilgang som en mellemting mellem den liberal pluralistiske og den kulturpluralistiske. Der var ikke antydning af at institutionalisere kulturforskelle, som der ligger i den multikulturelle politik.

De centrale modstillede diskursive strategier omkring forhandlinger i 1988-1991 omkring integration kan beskrives således:

Forslag	Position	Argumentation	Knudepunkt	Diskursiv strategi	Partier der trækker på strategien
Ret for kommuner til at disponere over en vis procentdel af private udlejerers lejligheder	For	"Der var flere, der spurgte: Betyder det, at vi har opgivet vores tidligere tankegang om, at man skulle få en præcisering af udlejningsreglerne i det almennyttige boligbyggeri og give en kommunal anvisningsret til det private boligbyggeri? Til det er svaret: Vi mener fortsat, at det er nødvendigt at have en sådan mulighed. ...Hvis det var sådan, at man kunne nå det ad frivillighedens vej, ville der jo ikke være disse store ghettodannelser, og så ville det ikke være sådan, at der var skoleklasser på Vesterbro, hvor der kun er fremmedsprogede børn. Det er jo netop tegn på, at den frivillighedsvej, som ministeren taler om, har spillet fallit. Men hvis man har nogle nye trylleformularer oppe i ærmet, er vi da interesseret i at se på dem." (S)	(Vel-færds)staten	Vellykket integration kræver en stat, der aktivt griber ind for at sikre sammenblanding af etniske grupper	S, RV
	Imod	"Når afvisningen er markant, hvad angår boligproblematikken, skyldes det jo, at det er en debat, der har været ført længe. Det skyldes, vi kender udlejernes synspunkter om, at det er en krænkelse af deres opfattelse af begrebet privat ejendom, at der har været forslag i Folketinget om en tvangsmæssig udlejning af private ejendomme til flygtninge, som var bundet op med politimæssige foranstaltninger, krav om, at folk, der allerede var indflyttet i en privat udlejningsejendom efter aftale med udlejeren, skulle kunne sættes ud med fogdens hjælp... Det er også regeringens opfattelse, at man vil ødelægge den positive holdning hos de private udlejere, hvis man gennemfører tvangsordninger." (V)	(Vel-færds)staten	Staten har visse begrænsninger i sine integrationsbestræbelser f.eks. hvis det omfatter krænkelse af privat ejendomsret	V, KF
Krav om deltagelse i danskundervisning	For	Selv om jeg vil erklære mig som klar modstander af forsøg på tvangsforanstaltninger f.eks. vedrørende voksne kvinder, som der på et tidspunkt var politisk krav om - holdningsmæssigt finder jeg, at der er noget helt forkert i tankegangen, og den kan virke mod sin hensigt - er der givetvis god grund til at overveje, hvordan man kan effektivisere ikke mindst deltagelsen i sprogundervisning for unge kvinder i visse indvandrer miljøer, så de ikke havner i den isolation, som deres mødre har befundet sig i. (KF)	(Vel-færds)staten	Økonomiske sanktioner ændrer indvandreres adfærd	V, KF
	Imod	"Vi er uenige, når fru Jane Oksen siger, det sandelig er for galt, at folk ikke har lært dansk efter 18 måneder. Jeg vil vove den påstand, at selv om vi skillingede sammen, så fru Jane Oksen kunne blive sendt på et 18 måneders kursus i f.eks. grønlandsk, ville fru Jane Oksen ikke være i stand til at tale grønlandsk efter 18 måneder, formentlig heller ikke urdu. Vi kan ikke stille umulige krav til vores indvandrere. Det er som at lære blinde at se. Vi skal huske på, at nogle af vores indvandrere, specielt kvinderne, ikke er i stand til hverken at læse eller skrive deres egne sprog, som er vidt forskellige fra dansk." (RV)	Etnicitet	Store kulturforskel-le betyder, at der skal tages hensyn til hvad man kan stille af integrationskrav	RV, S

4.6.1997-1998 – Det multietniske samfund

Den følgende debat er udvalgt, fordi den drejede sig om partiernes betydningsfastlæggelse af begrebet multietnisk samfund. Det er en central vending, fordi den først og fremmest trækker de grundlæggende præmisser frem for eksklusion og inklusion i det danske samfund, hvilke de fleste diskursive strategier i flygtninge-, integrations- og indfødsretsdebatter udspringer af. Dernæst dækker vendingen over forskellige tilstande, dvs. den betegner enten den faktiske befolkningssammensætning, de overordnede moralske principper for relationerne mellem forskellige etniske grupper eller noget helt tredje, nemlig en bestemt politisk strategi til støtte for etniske minoriteter i et land. Det sidste betegnes oftest som multikulturel politik. I debatten om det multietniske samfund følger dernæst typisk også en valorisering af et sådant samfund, enten i form af negative eller positive konnotationer. Er et multietnisk samfund f.eks. forbundet med noget positivt eller ej?

Følgende analyse vil undersøge, hvordan de forskellige partier eller rettere diskursive alliancer (V,KF, DF og FP over for S, RV, SF, CD og KRF) forstod begrebet i perioden 1997-1998, og hvordan disse legitimerede politikker for at gøre noget ved problemet (alle partier identificerede et centralt problem, men det var ikke nødvendigvis det samme).

FP har siden 1987 stillet flere årligt tilbagevendende forslag omkring afholdelse af folkeafstemning om flygtningepolitikken eller udlændingepolitikken generelt. I 1997 foreslog DF også en folkeafstemning vedrørende Danmark som et multietnisk samfund (forespørgsel i maj 1997 og lovforslag til forhandling i januar 1998). Ifølge bemærkningerne til forslaget skulle befolkningen *"tage stilling om Danmark skal fortsætte udviklingen hen imod et multietnisk samfund eller ej"* (1997-98, L58). Ifølge DF skulle partierne forud for en sådan folkeafstemning føre en "intensiv oplysningskampagne" i forhold til asylpolitikken, antallet af indfødsretstildelinger, indvandreres kriminalitet og indvandringens økonomiske konsekvenser (bemærkninger til L58). Samtlige partier på nær forslagstillerne afviste idéen om en folkeaf-

stemning på udlændingeområdet ud fra argumentet om, at en folkeafstemning, som det blev foreslået, aldrig nogen sinde ville kunne afspejle den kompleksitet, der kendetegnede udlændingeområdet (S, indenrigsminister Thorkild Simonsen, 1997-98, L58). Ydermere blev afvisningen også koblet sammen med Danmark som et repræsentativt demokrati. Hvis flertallet i Folketinget var så langt fra sine vælgere og befolkningen, som højrefløjen (DF og FP) hævdede, så ville folk kunne give dette til kende ved et folketingsvalg.

Men hvad var den nærmere begrundelse for højrefløjens ønske om en folkeafstemning? Der syntes at være to vigtige formål med forslaget. Det ene formål drejede sig om det problematiske i udviklingen i befolkningssammensætningen. Det var problematisk ifølge højrefløjens optik, fordi de nytilkomne (dem, der var kommet inden for de sidste 30 år) var kendetegnet ved kriminel adfærd, dårlig beskæftigelsesfrekvens og et undertrykkende kvindesyn. Det andet formål var at skabe folkelig legitimation for at afvikle den angivelige tendens i den offentlige forvaltning til at føre multikulturelle politikker.

Antallet af udlændinge er såmænd slemt nok i sig selv, men jeg tror ikke, det er det, der er hovedproblemet. Jeg tror, problemet mere ligger i, at hele den offentlige sektor kappes om at tilpasse sig de fremmedes krav i frygt for at blive kaldt racister. Det er ikke en kritik af den offentlige sektor, for jeg tror såmænd, folk gør deres bedste; men det er ærgerligt, at hver gang der er nogle, der prøver at gøre et eller andet over for de fremmede i Danmark, bliver de udråbt som enten fremmedhadere eller racister, og det er klart, at der ikke er ret mange i den offentlige forvaltning, som har lyst til at blive udskreget som racist eller få kritik af sit arbejde. Derfor virker det, som om de kappes om at få lov til at komme de fremmedes krav i forkøbet (FP, Kim Benhke, 1996-97, F5).

FP placerede her ansvaret for det offentliges særbehandling af fremmede etniske grupper på den politiske korrekthed i samfundet, der begrænsede og stemplede holdninger, som gik imod begrænsning af etniske gruppers frihedsgrader. Der var i FP's øjne ikke tale om en officiel politik omkring særbehandling eller en dansk politisk tradition for at tage hensyn til særlige behov på lokalt plan, hvorfor forklaringen måtte findes i tidens politiske korrekthed. I samme forbindelse talte DF om, at for-

målet med at fjerne særbehandlinger var at undgå, at livet i Danmark ikke blev på de fremmede kulturers præmisser. Men hvad var det nærmere, denne særbehandling omhandlede? DF fremhævede, at positiv særbehandling handlede om muslimers krav om bederum på arbejdspladsen, indførelse af muslimske helligedage, særlig mad på plejehjem, ønske om etniske plejehjem for indvandrere og de allerede eksisterende særordninger omkring muslimske kvinders brug af offentlige svømmehaller.

De svømmetimer i den lokale svømmehal, der nu er forbeholdt muslimske kvinder og piger, og hvor man i den annonce, man indrykker i den lokale avis, gør opmærksom på, at vinduerne sidder så højt, at ingen kan kigge ind, at der er ansat kvindelige instruktører og livreddere, og at rummene er garanteret lukket område. Jeg synes i hvert fald ikke, det er en måde at integrere på, hvis det er det, man gerne vil, og det er der jo mange ordførere der har talt om. Det er igen en særbehandling, som jeg synes er ganske urimelig (DF, Pia Kjærsgaard, 1996-97, F5).

DF viste her, at integration ikke drejede sig om en gensidig tilpasning som eksempelvis at indrette institutioner (skoler, arbejdspladser og svømmehaller) i en eller anden grad efter indvandrernes kultur eller religion. Integration i partiets forståelse af begrebet drejede sig på ingen måde om særbehandling, fordi det ville true den bestående sociale og institutionelle orden, der byggede på noget historisk og kulturelt særegent. Jeg betegner derfor denne diskursive strategi som en form for akkulturation, eftersom der var forventninger og krav til, at indvandrere overtog danske normer, værdier og sprog.

V delte den samme modstand mod særbehandling, men trak overvejende på en anden diskursiv strategi. Partiet byggede sin strategi på en forestilling om liberal pluralisme, hvor indvandrere skulle betragtes og behandles som individer og ikke som grupper. V såvel som KF lagde i den forbindelse også vægt på minimering af statens rolle i integrationsprocessen i forhold til f.eks. modersmålsundervisning og udøvelse af egen religion, ved at kalde det privat anliggende. Derfor blev idéen om et multietnisk samfund (forstået som multikulturelle politikker) meningsløst inden for denne logik, fordi der var tale om at lovgive i henhold til individer, ikke grupper.

Debatten viste dog også en fælles modstand (FP, DF, V og KF) mod kulturel ligestilling i den forstand, at der var en stærk understregning af, at danske værdier og normer fortsat skulle have forrang i forhold til andre kulturer og religioner. V formulerede det på denne måde:

Der vil jeg godt sige, at Venstre ikke er tilhænger af et multikulturelt samfund, hvor man ligestiller alle kulturer på en sådan måde, at alle skulle have samme vægt med hensyn til dansk lovgivning og danske værdier. Det mener vi ikke. Danmark har en lang historie med nogle fælles værdier, en fælles tro og et fælles hjertesprog, og det må selvfølgelig stadig væk være det, som vi lægger vægt på i vort normsæt og i vor lovgivning. Deri hører jo så også, hvis man kender sin historie, at vi altid har modtaget kulturelle påvirkninger udefra. Vor kultur er et stort tyveri fra andre kulturer. Det synes jeg er vigtigt at man også husker (V, Birthe Rønn Hornbech, 1997-98, L58).

Som debatterne viste italesatte V, KF, DF og FP det multietniske samfund som en trussel mod den hidtidige danske sammenhængskraft, hvorfor partierne lagde vægt på at fastholde kristendommen, traditionerne og det danske sprog i en forrangssposition, bl.a. i form af økonomisk støtte fra statens side.

det danske samfund skal også i fremtiden være præget af den historie, den kultur, den religion, det sprog og de traditioner, som generationer af danskere før os har været med til at skabe, forme og viderebringe.” (KF, Helge Adam Møller, 1997-98, F5) og

”også muslimer, der nyder godt af religionsfriheden i Danmark, må respektere, at Danmark er et kristent land, hvor den danske folkekirke har en særstilling (V, Birthe Rønn Hornbech, 1997-98, F5).

V og KF kunne siges at trække på to forskellige diskursive strategier – en liberal pluralistisk og en etnisk national - for at legitimere deres modstand mod et multietnisk samfund, som partierne både ækvivalerede med en tilstand – en faktisk befolkningssammensætning - og positiv særbehandling for etniske grupper (I det følgende skema har jeg dog valgt at slå strategierne sammen under betegnelsen kristenliberal). Men hvad mente disse partier, når de talte om danske normer og værdier?

Ret symptomatisk for disse debatter var, at danske normer og værdier ikke blev ekspliciteret, og når de en sjælden gang blev specificeret, viste de sig ikke at være

specifikke danske. Et eksempel var V's præcisering af en norm, som flygtninge og indvandrere skulle tilpasse sig. Det drejede sig om, at indvandrere skulle kunne betjene sig af moderne teknologi og andre praktiske ting, som "var hele måden at omgås hinanden på i Danmark" (Birthe Rønn Hornbech, 1997.98, F5). Diskussioner af normer og værdier blev ikke centrale i debatten, men CD udfordrede den borgerlige partialalliances forherligelse af de danske værdier og normer:

Men en gang imellem er jeg da i tvivl om, hvorvidt vore værdier er så fantastisk værdifulde. Det må jeg indrømme. Når jeg møder indvandrerkvinder, der spørger mig: Hvordan kan du nænne at have dit barn 10 timer i en daginstitution? Eller hvordan kan du som dansker sende din mor på et plejehjem og besøge hende to gange om året? Så sidder jeg med en rigtig, rigtig dårlig smag i munden, og så tvivler jeg stærkt på, hvem der har fat i den rigtige ende, hvad værdier angår (CD, Arne Melchior, 1996-97, F5).

CD udfordrede her et af de grundlæggende præmisser for vellykket integration målet om høj beskæftigelsesfrekvens. Bagsiden var jo, at pasning af børn og ældre blev et offentligt anliggende i mange timer om dagen; noget, som samtidig stred mod klassiske borgerlige partiers idealer om familieliv.

Akkulturationsstrategien og strategien om kristen-liberal pluralisme som beskrevet ovenfor stod dog ikke alene. De blev udfordret af en modsatrettet forestilling og strategi, repræsenteret af S, SF, RV og CD. Der var ikke en helt entydig holdning blandt disse partier om, hvorvidt Danmark var et multietnisk samfund. SF tvivlede på, at man entydigt kunne svare på dette, for hvad bestemte om, et samfund var multietnisk? *"Er det når 10 % af befolkningen er af anden etnisk baggrund end dansk? Og hvem er det, der tilhører en etnisk gruppe, og som derfor tæller i den ene retning, og hvem tilhører en anden etnisk gruppe - flertallet?"* (SF, Aage Frandsen, 1997-98, L58). Den dominerende fælles holdning var dog, at Danmark havde stået i en lignende situation før, f.eks. med indvandringen af huguenotter, jøder, roepolaker, kartoffeltysker og hollændere, som havde bosat sig i enklaver rundt om i landet. Denne alliance synes at berolige sig med at denne indvandring ikke havde medført, at lokalsamfundet eller det danske samfund som helhed var brudt sammen. Tværti-

mod. Livet var fortsat stort set uændret. Denne partialliance betragtede derfor overvejende indvandrere som en ressource og inspiration til det danske samfund.

For i SF har vi den grundholdning, at mennesker er ressourcer, som det blot handler om at udnytte, og hvordan kan det være, at Danmark er et samfund, der ikke anerkender dette? Hvorfor kan vi ikke se på, hvad man gør i Canada, hvor man faktisk sætter sig et mål for indvandringen, og hvor man rent faktisk formår at bruge de mennesker, der flytter til Canada, som en ressource? (SF, Anne Bastrup, 1996-97, F5)

Den kunne derfor siges at trække på en kulturpluralistisk strategi, hvor samfundet udvikledes i gensidig udveksling mellem indvandrere og den oprindelige befolkning. Denne form for kulturpluralistisk strategi indbefattede ikke automatisk accept af en officiel erklæret multikulturel politik, men byggede på de samme præmisser om, at der skulle findes flerkulturel tænkning, beslutning, organisation og handling sted i hele samfundet. Støtte til dette kunne være af en mere uformel og ad hoc-præget karakter med frivillig indsats fra civilsamfundet snarere end udelukkende varetaget af staten/kommunen. Partialliancen syntes at trække på en sådan uformel og ad hoc tilgang til at skabe et flerkulturelt samfund, men der blev ikke præciseret, hvilken rolle staten skulle tildeles i denne forbindelse.

Sammenfatning

Forhandlinger i 1997 og 1998 om, hvorvidt Danmark skulle udvikle sig til et multietnisk samfund, blev affødt af DF's oplæg til en folkeafstemning herom. Kun FP og DF stemte for at forslaget blev lagt ud til afstemning. Debatterne kom i stedet til at handle om forskellige forståelser af vendingen et multietnisk samfund. V, KF, DF og FP brugte deres taletid på at tale imod brugen af multikulturelle politikker, dog ud fra overvejende forskellige diskursive strategier. DF og FP var modstandere af tendenser til at føje etniske gruppers specifikke ønsker omkring bederum på arbejdspladsen, svømmetider kun for kvinder, fri på muslimske helligedage m.v. Disse ønsker betragtede DF som modstand mod at integrere sig og trak derfor i en eller anden form på en akkulturationsstrategi, hvor indvandrere forventedes at følge lan-

dets normer og værdier. V og KF legitimerede deres modstand først og fremmest mod brugen af positiv særbehandling, fordi partierne ikke betragtede indvandrere som etniske grupper, men som individer, hvorfor der ikke var behov for særlige foranstaltninger. Denne liberale pluralistiske tilgang blev kombineret med en understregning af Danmark som et kristent kulturelt fællesskab, hvor der var respekt for andre religioner, men hvor folkekirken havde en særlig position, som skulle fastholdes.

Heroverfor italesatte S, SF, RV, CD og KRF et multietnisk samfund på en anden måde. Disse partier forholdt sig ikke specifikt til positiv særbehandling, men talte snarere om de moralske principper i relationerne mellem etniske grupper. Partierne trak i høj grad på en kulturpluralistisk strategi, hvor samfundet blev udviklet i gensidig udveksling mellem indvandrere og den oprindelige befolkning. Indvandrere blev betragtet som en ressource og inspiration. Modsat den borgerlige højrefløjsalliance, så disse partier ikke det multietniske samfund som et trusselsbillede. Dette byggede i høj grad på, at Danmark tidligere havde haft enklaver af indvandrere i forskellige egne af Danmark, hvor danskheden ikke var blevet truet og ændret. Hvor de to alliancer tillagde det multietniske samfund hhv. negative og positive konnotationer, var de enige om, at vendingen ikke skulle betyde, at etniske grupper levede adskilt i samme samfund. Den sociale sammenhængskraft var væsentlig, men uenigheden gik på, hvilke normer og værdier der skulle binde samfundet sammen og hvilke midler der skulle bruges dertil.

De centrale modstillede diskursive strategier omkring forhandlinger i 1997-98 omkring multietnisk samfund kan beskrives således:

Forslag	Position	Argumentation	Knudepunkt	Diskursiv strategi	Partier der trækker på strategien
Danmark som et multietnisk samfund	For	<p>”Jeg synes, noget af diskussionen her er lidt forfejlet, for Danmark er jo multietnisk, og det har det været i herrens mange år.</p> <p>Hvis vi ser på vores tv, så versionerer vi da ikke vores udsendelser, og vi siger da ikke »Hande hoch«, som John Wayne gør i Tyskland. Og vores største idoler er da Ray Charles, Jimi Hendrix og Michael Jackson. Vores største inspirationskilder er da multietniske samfund. Så jeg synes da, det er et helt forkert udgangspunkt at sige, at Danmark ikke skal være multietnisk. Det er vi da.</p> <p>Jeg synes da nærmere, at noget af debatten afslører, at vi simpelt hen ikke regner danskheden for særlig meget. Vi har før i historien sagtens kunnet mestre at integrere alle mulige mærkelige forhold.”(Haugaard, UP)</p>	Kulturpluralisme	Kulturpluralisme - samfundet udvikles i gensidig udveksling mellem indvandrere og den oprindelige befolkning	S, CD, RV, SF, Jacob Haugaard
	Mod	<p>”Antallet af udlændinge er såmænd slemt nok i sig selv, men jeg tror ikke, det er det, der er hovedproblemet. Jeg tror, problemet mere ligger i, at hele den offentlige sektor kappes om at tilpasse sig de fremmedes krav i frygt for at blive kaldt racister...Fremskridtspartiet tager afstand fra de krav, som muslimer i Danmark hele tiden rejser om positiv særbehandling overalt i samfundet. Disse krav går bl.a. på, at muslimerne på læreanstalterne ønsker særlige bederum og fri på de muslimske helligdage, og der er også rejst krav om, at der skal serveres særlig mad på bl.a. plejehjem og børneinstitutioner.” (FP)</p>	Akkulturation	Akkulturation - indvandrere skal overtage danske normer, værdier og sprog	FP, DF
	Mod	<p>”Det er for Venstre i virkeligheden grundlæggende forkert, når man hele tiden i denne debat taler om etniske grupper i Danmark. Danmark består af enkelte mennesker, der i arbejde og fritidsliv bliver medlemmer af en lang række fællesskaber på arbejdspladsen, i boligområderne, i foreningslivet osv.</p> <p>Udlændingene har selv ansvaret for at blive integreret i disse fællesskaber. Og vi politikere må stille krav til vore udlændinge og understøtte dem i, at de integreres på en sådan måde, at de tilegner sig danske normer i det omfang, der kræves for at klare sig selv i vort velfærdssamfund....Også muslimer, der nyder godt af religionsfriheden i Danmark, må respektere, at Danmark er et kristent land, hvor den danske folkekirke har en særstilling. ” (V)</p>	Liberal-kristen akkulturation	Liberal-kristen akkulturation – indvandrere skal ikke betragtes som grupper, men indvidere. Den danske folkekirke har særstilling og Danmark skal fortsat være et kristent land.	V

4.7.1998/1999 – Integrationsloven og introduktionsydelse

Debatten om integrationsloven er valgt ud til analyse, fordi den var en manifestation af næsten 20 års diskussion omkring udformning af en integrationspolitik, som begyndte med VS' forespørgsel om indvandrerfamiliernes situation i 1979, men også fordi to centrale dele af loven – introduktionsydelsen og spredning af flygtninge – fremhævede den fortsatte politiske kamp om, hvad det betyder, at flygtninge og indvandrere skulle deltage på lige fod med danskere. De to punkter blev i dele af den offentlige debat og i høringssvar udpeget som diskriminerende, og formålet med følgende analyse er at undersøge, hvordan de forskellige politiske partialalliancer forholdt sig til et af punkterne - introduktionsydelsen og senere starthjælpen - ud fra et ligestillingsperspektiv.

Integrationsloven blev sat i kraft ved årsskiftet 1999 og rummede detaljerede og bredtfaavnende retningslinier for integration i forhold til bolig- og sociallovgivning samt uddannelses-, ældre- og arbejdsmarkedspolitik af primært nyankomne udlændinge i Danmark. Integrationsloven byggede bl.a. på anbefalinger fra et Integrationsudvalg, som Birthe Weiss, (S), havde nedsat den 5. december 1994. Kommissoriet for udvalget var hovedsagelig at kortlægge den hidtidige integrationsindsats over for flygtninge og indvandrere og komme med forslag til løsning på integrationsproblemer i materiel, men også organisatorisk henseende (Integration - Betænkning afgivet af det af indenrigsministeren nedsatte Integrationsudvalg. Betænkning nr. 1337, maj 1997). De materielle ændringer drejede sig i hovedtræk (men også i langt mere detaljerede forhold) om en anbefaling af 1) hvordan integrationsbegrebet skulle forstås, 2) at udvide det hidtidige 18 måneders introduktionsprogram for flygtninge til 2 år og oveni inkludere familiesammenførte og 3) at sprede fordelingen af flygtninge. Et interessant aspekt af udvalgets formålsbeskrivelse var forståelse af særbehandling, som var et af de centrale konfliktemner i integrationsdebatten. Udvalget balancerede mellem på den ene side at eksplicitere, at ”flygtninge og indvandrere var sprogligt, arbejdsmæssigt og socialt vanskeligere stillet end den øvrige be-

folkning, der krævede visse integrationsfremmende foranstaltning”, men på den anden side indebar dette ikke, at ”flygtninge og indvandrere skal nyde fortrinsstilling i forhold til gældende regler”

Den sidste del – den organisatoriske - drejede sig om at flytte varetagelse af introduktionsprogrammet for nyankomne flygtninge og familiesammenførte til kommunerne, hvor Dansk Flygtningehjælp hidtil havde stået for introduktionsprogrammet for flygtninge.

SR-regeringens integrationslovforslag byggede i store træk på udvalgets anbefalinger på nær de nedenstående punkter 4, 5 og 6. Derudover udvidede regeringen introduktionsperioden til at gælde for 3 år og ikke 2 år som udvalget havde anbefalet. I hovedtræk bestod forslagsændringerne af følgende, som også blev det, som blev vedtaget ved tredje behandling:

- 1) Introduktionsforløb skulle varetages af kommunerne
- 2) Introduktionsperioden skulle ændres fra 18 måneder til 3 år
- 3) Introduktionsforløbet skulle i modsætning til tidligere ikke kun gælde flygtninge, men også nyankomne familiesammenførte
- 4) Forsørgelsesydelse blev løftet ud af sociallovgivningen og over i denne nye lov om integration
- 5) Indførelse af geografisk spredning af flygtninge (kvotetildeling af flygtninge til samtlige kommuner) og ingen fri bosætningsret inden for de første 3 år
- 6) En forsørgelsesydelse (introduktionsydelsen) som var lavere end kontanthjælpen

En interessant ændring var også omkring *formålet* med integration, når man sammenligner med tidligere udgaver. Formålet med loven var ifølge lovforslagets §1:

Gennem en integrationsindsats at

- bidrage til, nyankomne udlændinge sikres mulighed for deltagelse på lige fod med andre borgere i samfundets politiske, økonomiske, arbejdsmæssige, sociale, religiøse og kulturelle liv.
- bidrage til, at nyankomne udlændinge hurtigt bliver selvforsørgende, og
- bibringe den enkelte udlændinge en forståelse for det danske samfunds grundlæggende værdier og normer.

(Lov nr. 474 af 1. juli 1998)

En iøjnefaldende ændring var, at målet om at respektere flygtninges og indvandre-
res kulturelle baggrund og identitet var opgivet i lovforslaget. Det vil sige, at den
tidligere formulering om målsætningen med integration, som var ” at indvandrere
skulle behandles på lige fod med danskere under hensyntagen til deres særlige kultu-
relle baggrund”, var ændret på trods af, at integrationsudvalgets anbefalede at be-
holde begge sider af formuleringen altså det ligestillingsmæssige og kulturelle.

Til sammenligning kan der drages en parallel til den svenske politik omkring inte-
gration som blev genstand for debat og reformuleret i samme tidsrum. (Nedsættelse
af en politisk udpeget komité i 1994 og med afgivelse af endelig betænkning i 1997.
Modsat bestod det danske udvalg af overvejende embedsmænd). Der var tre iøjne-
faldende forskelle på den danske og svenske integrationsmålsætning: Svenskerne
talte om sikring af lige rettigheder og muligheder, hvor danskerne talte om at deltage
på lige fod (hvor den danske model godt kunne inkorporere en nedsættelse af for-
sørgelsesydelsen for udlændinge, mens dette ville være uforeneligt med den sven-
ske); svenskerne talte om, at indvandrere skulle respektere demokratiske – ikke
svenske – værdier, hvor danskerne talte om at give den enkelte udlænding en forstå-
else for det danske samfunds værdier og normer; og endelig talte svenskerne om, at
samfundets grundlag skulle være mangfoldigt, hvor indvandreres kulturelle bag-
grund – som omtalt ovenfor - i den danske var fraværende både i de overordnede
integrationsmål og i lovgivningen.

Forslaget om en introduktionsydelse fik en hård medfart i høringssvarene fra en
række menneskerettighedsorganisationer: Amnesty International, Nævnet for Etnisk
Ligestilling, Dokumentations- og Rådgivningscentret, Det Danske Center for Men-
neskerettigheder med flere. Kritikken gik på, at Danmark overtrådte menneskeret-
tighedskonventioner, nærmere bestemt artikel 23 i flygtningekonventionen, der be-
stemmer, at flygtninge, der har opnået opholdstilladelse i henhold til konventionen,
skal have samme behandling som et lands egne statsborgere med hensyn til offentlig
hjælp og understøttelse.

SR-regeringen og forslagsstøtteren CD mente dog ikke, at det var muligt at sammenligne grupper i Danmark desangående de første 3 år. Flygtninge og indvandrere var i denne henseende en særlig gruppe, der f.eks. ikke kunne sammenlignes med kontanthjælpsmodtagere. Det voldte dog CD lidt problemer, at introduktionsydelsen lå 20 % under det, de svagest økonomisk stillede i samfundet – bistanmodtagere modtog:

Flere har været inde på den økonomiske ydelse, og det lyder selvfølgelig højt mærkeligt, at vi giver mindre til dem, der har det sværest; men man skal ikke se på ydelsen alene. Netop de nyankomne har jo en række andre muligheder og rettigheder, bl.a. ret til at få økonomisk hjælp til nyanskaffelser, undervisning, transport til og fra undervisning og en række andre ting. Når alt det lægges sammen, er jeg ikke sikker på, at de er ringere stillet, men jeg ville da helst give dem det maksimale, fordi de er i en svær situation og har brug for nogle af de ting, som kan gøre hverdagslivet lidt lettere. Men også det er noget, vi kan forhandle om (CD, Arne Melchior, 1997-98, L154-1).

Trods denne tvivl om ydelsens samlede størrelse byggede regeringen, CD, V og KF idéen om denne økonomisk særlig nedsatte ydelse først og fremmest på en workfare strategi, som hidtil havde vundet størst politisk udbredelse i USA. Denne strategi anlagde en forestilling om, at økonomisk motivation for arbejdsløse ville resultere i, at de ville blive aktivt arbejdssøgende fra dag ét, hvilket ville føre til arbejde. SR-regeringens version af denne strategi indeholdt også et trænings- og uddannelsesaspekt. Gruppen blev særlig udstyret med et introduktionsprogram med primært en øget danskundervisning, men også aktiveringskurser og kurser i samfundsforståelse. Formålet med den nedsatte ydelse var, som det fremgik af lovens formål punkt 2, at flygtninge og indvandrere blev selvforsørgende. S lagde dog i debatten også vægt på, at med selvforsørgelse og selvhjulpenhed kom selvværd, og dermed tilføjede partiet en identitetsmæssig og ikke kun en økonomisk overvejelse bag loven. Denne workfare strategi stod i modsætning til passiv forsørgelse, som der ikke er partier, der eksplicit går ind for i dag som var tilfældet i 1980'erne. De partier, der gik imod workfare strategien lagde i stedet vægt på arbejdsløses ret til at få hjælp til livsun-

derhold. SF, KRF og Enhedslisten (EL) var sådanne partier, der trak på en sådan ret-tighedsbaserede strategi udover, at de var af den opfattelse af introduktionsydelsen var diskriminerende. På linie med menneskerettighedsorganisationer kritiserede SF, KRF og EL nemlig ydelsen for at være diskriminerende og benævnte den ”isolati-onsydelsen”. Udgangspunktet for deres argumentation var, at flygtninge og indvan-drere blev diskrimineret og socialt marginaliseret, når de ikke blev ligestillet med danskere i en lignende situation, fordi ydelsen lå under eksistensminimum. Regerin-gens præmis om, at økonomisk tilskyndelse ville føre til arbejde, tilbageviste denne partialliance. Som loven var udformet, ville arbejdsgiverne ikke være motiveret til at tage disse mennesker, fordi der hverken fulgte lønpuljer eller jobtilskud med. Parti-erne forudså, at resultatet omvendt ville blive en klientgørelse, eftersom ydelsen på eksistensminimum ville kræve supplerende ydelser til diverse formål. Under revide-ring af integrationsloven året efter formulerede EL denne diskriminations strategi således:

Man kan jo ikke spise et kursus, man går på. Det kan man ikke. Man kan heller ikke spi-se en bolig, man får stillet til rådighed. Man kan spise mad, og til at leve for fik de en utrolig lav støtte (EL, Søren Søndergaard, 1999-2000, L148-1).

Fremskridtspartiet (FP) og DF afviste også integrationsloven i sin helhed, men var især kritisk over for det udvidede introduktionsprogram som ifølge dem selv ville gøre flygtninge til indvandrere. Desuden så partierne ingen nævneværdige stramnin-ger af adgangen til landet – fjernelse af de facto begrebet eller stramning af retskra-vet på familiesammenføringer, hvorfor de stemte imod forslaget. V og KF undlod at stemme, selv om de var fortalere for den nedsatte ydelse, fordi der manglede økono-miske incitamenter for at få flere til at forsørge sig selv. Begrundelsen for, at disse partier ikke stemte for var deres utilfredshed med, at integrationspakken ikke indeholdte ændringer af betingelser for familiesammenføringer, men partierne valgte at undlade at stemme for dermed at signalere, at de støttede op omkring de generelle integrationsindsatser, som kommunerne fremover fik ansvaret for.

4.7.1. 1999/2000 – Fjernelse af introduktionsydelsen

Med vedtagelsen af integrationsloven i 1998 besluttedes det samtidig at der skulle foretages en evaluering af loven allerede efter et år. Evalueringen kom medio december 1999, og den viste ifølge indenrigsministeren, at introduktionsydelsen ikke havde fungeret efter hensigten. For mange nyankomne havde fået supplerende ekstraydelser og var ikke kommet i arbejde som forventet. Formålet med at fjerne introduktionsydelsen igen var ifølge Dorthe Bennedsen (S), at *"flygtninge i økonomisk henseende ligestilles med modtagere af bistandshjælp"* (1999-2000, L148-1). Begrundelsen herfor var tofoldig. For det første for at undgå klientgørelse ved at skulle søge om ekstra ydelser. For det andet, at staten skulle fastholde løftet til kommunerne om, at udgifter til introduktionsprogrammet var en statslig udgift og ikke en udgift, som kommunernes sociale budgetter skulle belastes af, hvilket var den aktuelle situation.

V og KF afviste forslaget ud fra logikken om, at hvis introduktionsydelsen havde været lige behandling, som SR-regeringen havde forsikret året før, måtte fjernelse af introduktionsydelsen betyde positiv særbehandling af nyankomne i forhold til almindelige danskere.

Det er da besynderligt, at den samme regering for 1 år siden forsikrede, at integrationsloven ville være med til at tilskynde udlændinge til at integrere sig og selv finde arbejde, og nu opgiver man totalt disse målsætninger. Der er jo ikke mere tilskyndelse til at tage arbejde. Det er en ren falliterklæring fra regeringens side, for arbejde er og bliver den bedste vej til integration.

Sidste år forsikrede indenrigsministeren os også om, at denne integrationslov, som den ser ud i dag, ikke diskriminerer udlændinge økonomisk; alligevel skal der nu afsættes 800 mio. kr. de næste 3 år til udlændingene.

Vi synes, at regeringen indfører positiv særbehandling for udlændinge og dermed diskriminerer danskere, og det vil vi selvfølgelig undersøge nærmere i udvalget, men det er der jo altså nogle, der ikke vil give os tid til (V, Birthe Rønn Hornbech V, 1999-2000, L148-1).

V og KF mente desuden, at lige behandling ikke var et retfærdigt princip at anvende på nyankomne flygtninge ud fra optjeningsprincippet som grundlag for adgang til velfærdsstatens ydelser. Ifølge disse to partier var det ikke rimeligt at tildele en høj ydelse til flygtninge, når princippet bag udbetaling af høje satser i Danmark byggede på, at en borger havde "tjent" Danmark i mange år. KF lagde specielt vægt på, at den samlede værdi af introduktionsprogrammet for de 3 år ville overstige, hvad en dansker ville modtage. Værdien refererede her både til den økonomiske ydelse, men også huslejebetaling, betalinger af kurser m.v., hvorfor V og KF syntes, det havde været rimeligt at indføre brugerbetaling for danskundervisning. Et forslag, der virkede paradoksalt, når disse partier samtidigt lagde hovedvægt på, at det overordnede formål med vellykket integration ud over selvforsørgelse var, at nyankomne kom til at beherske det danske sprog så hurtigt som muligt. Der var en vis sandsynlighed for, at lavindkomstgrupper med en anstrengt økonomi ville vælge et kursus fra, som de selv skulle betale for, selvom visse kommuner havde sanktioner for de flygtninge og indvandrere, der ikke fulgte danskundervisningen.

Hvor V, jf. ovenstående citat, syntes at fastholde, at problemet med arbejdsmarkedsintegration lå i den manglende økonomiske tilskyndelse til at finde arbejde, erkendte RV, at introduktionsydelsens manglende positive effekt derudover skyldtes, at *"arbejdsmarkedet ikke var rummeligt nok"*. Hvor både SR-regeringen, V og KF under 1998-forhandlingerne havde set problemet med (arbejdsmarkeds)integration som flygtninge og familiesammenførtes manglende økonomiske motivation til at finde arbejde, fulgte hermed en erkendelse fra RV side af, at problemet var dobbeltsidet.

Ud over disse indenrigspolitiske uenigheder om, hvornår der var tale om ligestilling og diskrimination, spillede den internationale aktør, UNHCR og andre interesseorganisationers kritik af introduktionsydelse også en væsentlig rolle for at loven blev ændret. Kritikken gik på, at argumentet om at nyankomne udlændingegrupper var "særlige" og skulle modtage en nedsat introduktionsydelse for at opnå en vellykket integration (i denne forbindelse ensbetydende med økonomisk selvforsørgelse) stred mod flygtningekonventionens artikel 23 om, at flygtninge skulle modtage

samme behandling som danske statsborgere i lignende situationer. Indenrigsministerens rejste til UNHCR's hovedkontor i Geneve i efteråret 1998 for at forhandle fastholdelse af den særlige positionering af nyankomne og UNHCR havde indvilget i at afvente resultatet af evaluering af ordningen for at afgive sin endelige vurdering. Året efter hvor resultatet af evalueringen viste, at påstanden om at den nedsatte ydelse ville føre til øgede selvforsørgelse og integration i almindelighed ikke holdt vand, var det svært for regeringen at gøre andet end at fjerne den nedsatte ydelse igen. Begrundelsen for at fjerne ydelsen igen fremgik af bemærkninger til lovforslaget således:

Samtidig har undersøgelsen vist, at kun få af udlændingene er kommet i arbejde, og at udlændingene i vidt omfang har modtaget hjælp efter reglerne om hjælp i særlige tilfælde. Udlændingene kan som følge heraf have vanskeligere ved at deltage i det almindelige sociale samfundsliv. Det hæmmer integrationsindsatsen i kommunerne og kan modvirke en positiv effekt af introduktionsprogrammet (Bemærkninger til L 148, 1999-2000).

Sammenfatning

Fælles for forhandlingerne omkring introduktionsydelsens indførelse og hurtige afvikling et år efter var en fælles politisk konsensus mellem S, RV, V og KF med hensyn til at fokusere på selvforsørgelse som et af de vigtigste succeskriterier for integration. Ved forhandlingerne i 1997 omkring indførsel af introduktionsydelsen anlagde disse partier en workfare strategi for at legitimere, at nyankomne udlændinge fik en lav ydelse. Denne workfare strategi byggede på forestillingen om, at lavere forsørgelsesydelse samt strammere kontrol medvirkede til at bryde velfærdsafhængigheden og tilskynde nyankomne til at komme ind på arbejdsmarkedet. SR-regeringen måtte dog trække særydelsen tilbage 1 år efter, fordi en undersøgelse viste, at loven ikke havde haft den ønskede virkning; nyankomne flygtninge og indvandrere var ikke i nævneværdig grad blevet mere selvforsørgende. Derudover fast-

holdt UNHCR, at regeringen med loven ikke overholdte menneskeretlige forbud mod diskrimination³⁴ om at behandle borgere lige uanset nationalt tilhørsforhold, selvom regeringen fastholdt, at netop de nyankomne var helt særlige og ikke kunne sammenlignes med andre grupper i Danmark.

Modstandere af introduktionsydelsen delte sig i to lejre. SF og KRF døbte ydelsen isolationsydelsen, fordi de mente, at tilhængernes forudsætning om hurtig arbejdsmarkedstilknytning var urealistisk, og at det blot ville føre til, at disse nyankomne blev klientgjort, fordi de havde så lidt at leve af, og desuden blev socialt marginaliseret, fordi deres økonomiske situation afskar dem fra at deltage i det civile samfund. DF og FP var generelt modstandere af integrationsloven, primært fordi de mente, at flere af politikkerne førte til, at flygtninge blev gjort til indvandrere, hvilket ville mindske tilskyndelsen til at vende tilbage til deres hjemland.

Denne introduktionsydelse markerede et tydeligt brud med den hidtidige lighedstankegang om end der havde været forskellige indstillinger til, hvorvidt man skulle anvende positiv særbehandling eller ej. Set i forhold til Entzingers model drejede debatten sig kun om det sociale og økonomiske domæne. Konkret drejede det sig om ændring af flygtninge og indvandreres rettigheder til sociale ydelser. Et flertal (S, RV, V, og KF) gik ind for at diskriminere borgere i det danske samfund, som var retfærdiggjort af ønsket om at skabe reel ligestilling, altså at selvforsørgelsesfrekvensen for flygtninge og indvandrere kom på niveau med den etnisk danske befolkningens. Venstrefløjen fastholdt nødvendigheden af at alle borgere som minimum havde de samme formelle sociale og økonomiske rettigheder for at flygtninge og indvandrere kunne deltage i det danske samfund.

³⁴ Artikel 26 i FN konventionen om borgerlige og politiske rettigheder fra 1966.

De centrale modsatrettede diskursive strategier omkring forhandlinger i 1998-1200 omkring introduktionsydelsen kan beskrives således:

Forslag	Position	Argumentation	Knudepunkt	Diskursiv strategi	Partier der trækker på strategien
Nedsat forsørgelsesydelse – benævnt introduktionsydelse	For	Nyankomne flygtninge og andre nyankomne udlændinge udgør en særlig gruppe, der ikke som gruppe kan sammenlignes med almindelige kontanthjælpsmodtagere. Der er derfor ikke nogen nødvendig sammenhæng mellem niveauet for introduktionsydelsen og niveauet for den almindelige kontanthjælpssats (SR, betænkning)Kriterierne indebærer, at der som hovedregel kun skal gives tidsubegrænset opholdstilladelse til udlændinge, der deltager i introduktionsprogrammet og dermed kvalificerer sig til at komme ud på arbejdsmarkedet eller i uddannelse (S, indenrigsminister Thorkild Simonsen).	(Velfærds)staten	Workfare (work first) - Den lavere ydelse skal motivere flygtninge og indvandrere til at være aktivt jobsøgende	S, RV, V, KF, CD
	Imod	Den meget stramme økonomi, som man påfører de nyankomne, vil kræve usædvanlig kreativitet i forhold til de ydelser, som de stadig væk kan opnå som supplement. Er det dét, man mener, når man siger, at man ikke vil klientgøre denne gruppe? Tror man ikke snarere, at resultatet vil blive, at vi får en lang række eksperter i bistandsydelser, at vi får en lang række mennesker, som bliver eksperter i at klare sig for så lidt? (Pernille Frehm (SF))	Rettigheder	Ret til livsunderhold – arbejdsløse skal modtage underhold, der gøre dem i stand til at forsørge sig selv	SF
	Imod	Integrationsydelsen vil ikke fremme integrationen, men vil i stedet betyde yderligere marginalisering. Derfor er integrationsydelsen af flere blevet kaldt en isolationsydelse, og det er nok en mere præcis betegnelse (Pernille Frehm, SF).	Ligestilling	Flygtninge og indvandrere diskrimineres og marginaliseres når de ikke ligestilles med danskere i en lignende situation og får økonomiske midler svarende til eksistensminimum	SF, KRF

4.8.2001/2002 – Starthjælp

Efter folketingsvalget den 8. november 2001 dannede V og KF regering efter at have været i opposition i 9 år. Med udlændingepolitikken som et af de største konfliktemner under valgkampen, ville det blive et af de største indsatsområder for regeringen og sit parlamentariske støtteparti DF, hvilket partierne havde lovet under valgkampen. Regeringen lagde op til væsentlige stramninger i udlændingepolitikken ”for at undgå at der skabes modsætningsforhold mellem befolkningsgrupperne i det danske samfund... og for at skabe et stærkt fællesskab om nogle grundlæggende værdier og holdninger” (Fogh-Rasmussen, redegørelse 1, 4.12.2001).

På hvilke punkter ville regeringen stramme op, og hvordan realiserede de disse stramninger? Regeringen lagde op til en hensigtserklæring med fem hovedpunkter, jf. statsministerens åbningstale den 4. december 2001. Det første var, at der kun skulle ”*gives asyl til flygtninge, der er omfattet af de internationale konventioner.*” Udskiftning af de facto-begrebet med beskyttelsesbegrebet vidnede om, at dette mål blev indfriet. Regeringen ønskede desforuden, at ”*retskravet på familiesammenføring bliver ophævet*”. Indførsel af tilknytningskravet, dvs. vurdering af ægteparrets eller familiens samlede tilknytning til Danmark, var også et eksempel på, at regeringen opnåede målet om at begrænse antallet af udlændinge til landet. En tredje hensigtserklæring var, at der først skulle ”*gives permanent opholdstilladelse efter 7 års lovligt ophold i Danmark*”. Det fjerde punkt var ”*en hårdere kurs mod kriminelle asylansøgere*” gennem bl.a. skrappe udvisningsregler. Begge erklæringer blev til lov. Til sidst i åbningsredegørelsen berørte statsministeren integration, hvor det erklærede mål var ”*at få indvanderne væk fra de passive ydelser og ud i reelt arbejde til gavn for dem selv og til gavn for hele det danske samfund*” (V, statsminister Anders Fogh Rasmussen, 2001-02, R1).

Denne hensigtserklæring blev fulgt op af et lovforslag fra VK-regeringen om ændring af retten til kontakthjælp (L126), der var til 1. behandling den 21. marts 2002. Det er forhandlingen af denne lov, der analyseres i det følgende.

Indledningsvis skal det fremhæves, at forhandlingerne omkring dette lovforslag på sin vis var atypisk i forhold til andre integrationsforslag efter regeringsskiftet, fordi både S og RV stemte imod forslaget. Under de efterfølgende integrationsforslag stemte S og RV overvejende enten skiftevis eller sammen for forslagene. Den overordnede diskursive enighed om integration syntes at skyldes en enighed om et ret-tighedsorienteret fokus omkring integration fra flertallet i Folketinget. Der var også enighed om en snæver definition af vellykket integration, som var afgrænset til at dreje sig om tilknytning til arbejdsmarkedet eller det at være under uddannelse. Andre dimensioner af medborgerskabsbegrebet i form af deltagelse i eget såvel som 'dansk' foreningsliv (eller begge dele), politisk deltagelse og generelt større indflydelse på boligsituation, skoleliv m.v. blev underbetonet. I de tilfælde, hvor det blev til et politisk emne, udsprang det oftest af en problematisk og konkret situation, f.eks. indvandrerforældres manglende deltagelse i forældremøder på skolerne.

Dette var dog ikke ensbetydende med, at partiallianterne var enige med hinanden. Omkring forståelse af ligestillings- og diskriminationsbegrebet trak de to partiallian-ter på modstridende diskursive strategier, som også fremgik af forhandlingerne om-kring et lovforslag vedrørende en genindførelse af introduktionsydelsen - dog i en udgave, som adskilte sig fra den tidligere på flere måder. Allerførst var den afgøren-de forskel, at den nye introduktionsydelse ikke formelt set kunne kritiseres for at di-skriminere. Lovforslaget var "etnisk blind", som V formulerede det (jf. citatet ne-denfor). Teknisk set undgik VK-regeringen det diskriminerende element ved at ind-føre en nedsat kontanthjælp - den såkaldte starthjælp for personer, der ikke havde boet i riget i 7 år inden for de sidste 8 år, hvilket gjaldt såvel ikke-danskere som dan-skere - og dernæst en introduktionsydelse (benævnes "den nye" i det følgende) for flygtninge, der svarede til ydelsen for starthjælp.

Introduktionsydelsen og starthjælpen var 35 % lavere end kontakthjælpen. (Hansen & Hansen 2004:6) En anden forskel var, at Beskæftigelsesministeriet blev partshaver, fordi starthjælpen hørte til under loven om aktiv socialpolitik, hvor introduktionsydelsen fortsat hørte til integrationsloven, der med regeringsskiftet i 2001 gik ind under det nye ministerium for flygtninge, indvandrere og integration. En tredje forskel var, at disse ydelser var noget lavere end SR-regeringens introduktionsydelse, og endelig skulle der gå 7 år mod før 3 år, førend disse nyankomne fik de samme sociale rettigheder som andre indvandrere og danske statsborgere f.eks. retten til den høje kontanthjælp og revalideringsydelse.

Under forhandlingerne var der ikke denne opmærksomhed på forskelle mellem den nye introduktionsydelse og starthjælp, hvor alle nyankomne blev forstået som hørende under starthjælp, hvorfor der fra min side heller ikke i det følgende vil blive sondret mellem de to betegnelser, men blot refereret til starthjælp. Tilsyneladende belært af problemerne med introduktionsydelsen fra 1998 valgte VK-regeringen, at starthjælpen ikke kun skulle gælde flygtninge og indvandrere, men også danske statsborgere, der vendte tilbage efter en årrække i udlandet.

Så loven, som det bliver fremsat her, er farveblind, er etnisk blind, er oprindelsesblind, men den er jo ikke helt blind. Den gør ikke nogen forskel på borgerne. Loven viderefører en dansk sædvane om et optjeningsprincip. Vi kender det fra dagpenge; vi kender det fra efterløn, hvor man i en årrække skal være tilmeldt for at kunne optjene rettigheder; vi kender det fra folkepension, hvor man også skal have boet i landet for at have fuld folkepension (V, Flemming Oppfeldt, 2001-02, L126-1).

Starthjælpen byggede på det samme princip som ”den gamle” introduktionsydelse, dvs. en nedsat forsørgelsesydelse for at tilskynde indvandrere til at komme i arbejde. VK-regeringen trak altså på workfare strategien, som SR-regeringen også havde gjort, i sin legitimation af den nedsatte forsørgelsesydelse. VK-regeringen lagde på ingen måde skjul på, at loven sigtede på at motivere specifikt flygtninge og indvandrere. *”Siget med det her er jo først og fremmest at få indvandrerne i beskæftigelse og få indvandrerkvinderne i beskæftigelse”* (V, Flemming Oppfeldt, 2001-02, L126-

1). Dette skulle ske gennem et såkaldt optjeningsprincip. Og hvad bygger et optjeningsprincip på? Det bygger på et grundlæggende princip for velfærdsstaten eller ”dansk sædvane”, som Flemming Oppfeldt kaldte det, at det kun er medlemmer, der kan nyde godt af fællesskabets goder. Som V og KF også formulerede det under 1998 debatten om introduktionsydelse var det ikke rimeligt at tildele en høj ydelse til flygtninge, når princippet bag udbetaling af høje satser i Danmark byggede på, at en borger har ”tjent” Danmark i mange år. Her blev med andre ord, det andet princip som ligger til grund for velfærdsstaten, lighed, tilsidesat til fordel for optjeningsprincippet, hvor formel ligestilling først kunne indtræffe, når man havde gjort sig fortjent ved at bo fast og over en lang årrække i Danmark. Formålet hermed var at gøre denne gruppe selvforsørgende, men samtidig skulle den fungere som *”et utvetydigt signal om, at man ikke kan komme til Danmark og leve af passive ydelser”* (V, statsminister Anders Fogh Rasmussen, 2001-02, R1).

Ifølge V’s ordfører under forhandlingerne Flemming Oppfeldt skulle dette lovforslag gå på to ben, som også VK-regeringens samlede udlændingepolitik byggede på. Det ene ben gjaldt regelsæt for, hvem der kunne komme ind, hvilke krav der skulle stilles til dem og hvem der skulle ud. Det handlede om at økonomisk motivere de *”ansøgere, der ikke har opholdt sig i riget i sammenlagt 7 år inden for de seneste 8 år”* (L126, §8 stk. 8). Det andet ben var aktiv beskæftigelsespolitik, hvor politiken skulle medføre, at der blev jobs til disse personer i det private. Dette indebar bl.a. en aktiv indsats over for arbejdsgivere for at få ansatte sådanne personer.

Modsat SR-regeringens introduktionsydelse muliggjorde ovennævnte specifikke formulering i §8, at Danmark ikke overtrådte menneskerettighedskonventionerne eller kom på kanten af dem. Lov gjaldt både danske statsborgere, der var vendt hjem fra udlandet, og nyankomne udlændinge. Som SF og RV hæftede sig ganske kort ved, kunne der være en køndiskriminerende dimension i forslaget, fordi de danskere, som ville være omfattet af loven, oftest ville være kvinder eller hustruer, der således skulle på starthjælp og ikke kontanthjælp som før. Svaret fra Flemming Oppfeldt

understregede regeringens fokus på selvforsørgelsespligten både for danskere og andre, men også på at undgå magelighed ("bare kan hæves ved kasse 1", jf. nedenfor):

Hr. Brix Møller spørger om det her med fødte danskere, der er ude en årrække: Jamen det er sundt nok, at man tager højde for, at man efter 20 år derude skal være forberedt på, at man skal have sparet et eller andet op eller man skal i hvert fald forberede sin hjemvendelse til Danmark på en ordentlig måde, således at man også skal bidrage til vort samfund, for pengene kan ikke bare hæves ved kasse 1 (V, Flemming Oppfeldt, 2001-02, L126-1).

Som V understregede i slutningen af citatet, manglede der incitament for danske statsborgere, der vendte hjem såvel som for nyankomne til ikke at vælge at leve af offentlig forsørgelse. Oppositionen anfægtede meget kraftigt VK-regeringens billede af, at flygtninge og indvandreres langt lavere beskæftigelsesfrekvens skyldtes overvejende manglende vilje til at søge arbejde eller magelighed. Under disse forhandlinger trak partialalliancerne (V, KF og DF på den ene side, S og RV på den anden side) på to forskellige syn på, hvorfor flygtninge og indvandrere – og udlandsdanskere også - var arbejdsløse eller kontanthjælpsmodtagere over længere tid. VK og DF havde det syn, at manglende selvforsørgelse skyldtes, at gruppen ikke var aktivt søgende efter et arbejde.

Den ene undersøgelse er lavet af Cartier [sic!] Research i april 2002, og den siger, at op imod 45 pct. af de adspurgte ledige indvandrere ikke gør noget for at finde et arbejde. ... Det vil sige, at denne undersøgelse, som er foretaget ved at interviewe en række af vore indvandrere, siger, at de ledige ikke i øjeblikket er særlig aktivt jobsøgende, når det gælder vort arbejdsmarked. Den anden undersøgelse blev offentliggjort forleden, og her fortæller Arbejdsmarkedsrådet for Storkøbenhavn, at antallet af ordinært beskæftigede indvandrere er steget med 27 pct. i det storkøbenhavnske område i perioden fra 1998 til starten af 2002, mens antallet af ordinært beskæftigede af den øvrige befolkning kun er steget med 2 pct. som helhed. Det vil sige, at virksomhederne står til rådighed med job til indvandrerne, men det vil også sige, at i øjeblikket har indvandrerne en reservation over for at komme ud i de job. Dermed understøtter disse to undersøgelser præcis det, der er hensigten med lovforslaget, nemlig at vi via en regulering af denne ydelse for de første 7 år skal skabe mere motivation til at gå ud i et rigtigt arbejde (V, Flemming Oppfeldt, V, 2001-02, L126-1).

Oppositionen anfægtede ikke disse konklusioner, som ordfører Flemming Oppfeldt uddrog af de to undersøgelser. Det er for det første svært at se, at nummer to undersøgelse, som Oppfeldt refererer til, viser, at indvandrere ikke er motiveret for at søge arbejde, når antallet af indvandrere i ordinær beskæftigelse steg med 27 % sammenlignet med 2 % som helhed i det storkøbenhavnske område. Det er en høj procentandel og skyldes vel ikke kun, at virksomheder står til rådighed med jobs, men vel også at indvandrere er motiveret siden de kommer i beskæftigelse. For det andet kan man undre sig over, hvorfor der overhovedet er behov for det andet ben i denne lov – motivation til arbejdsgivere til at ansætte disse mennesker – hvis som Flemming Oppfeldt sagde, der var virksomheder, som stod til rådighed med jobs til indvandrere. Omvendt var oppositionen stærkt uenig i, at problemet lå i indvandrerens motivation. Løsningen skulle ske gennem kontrakter, der var skræddersyet til den enkelte flygtning/indvandrer, fordi problemet med den lave beskæftigelsesfrekvens bl.a. lå i, at gruppen ikke havde de nødvendige faglige og sproglige kvalifikationer, som arbejdsgiverne efterspurgte. RV trak som VK-regeringen på en workfare strategi, som partiet også havde gjort under forhandlingerne om den tidligere introduktionsydelse, men adskilte sig denne gang ved at have en human capital-tilgang til workfare tankegang. RV erkendte, at partiets hidtidige tro på en aktiveringsstrategi baseret på, at nedsat ydelse kunne motivere flygtninge og indvandrere var forfejlet (workfare strategi ud fra en work first og ikke human capital tankegang). Partiet pegede i stedet på aktivering gennem opkvalificering og empowerment, som var human capital tankegangen bag den generelle aktiveringspolitik i Danmark siden begyndelsen af 1990'erne (Torfing, 2004:276-77).

Men ud over, at vi priser os lykkelige for ikke at være en del af en regering, der fremlægger den her sag, så er sagen jo faktisk, at vi taler med en pæn portion troværdighed, for vi har prøvet det før med den nedsatte introduktionsydelse. Den skabte fattigdom, den var formentlig et brud på flygtningekonventionen, og den virkede kort sagt ikke på flygtningenes beskæftigelsessituation, som det ellers var hensigten. Så vi rettede fejlen efter godt et års tid og må nu erkende, at vi overhovedet ikke kan forstå, hvorfor regeringen dog agter at gentage fejlen og endda indføre en markant lavere ydelse, end vi gjorde i sin tid, og endda gældende i meget længere tid end den tidlige-

re ydelse, nemlig 7 år i stedet for 3 år. Derfor skulle det også være overflødigt at sige, at vi stemmer imod lovforslaget, medmindre der sker mirakler. Vores liberale grundholdninger kan umuligt byde os andet.” (RV, Christian Brix Møller, 2001-02, L126-2)

På trods af utallige opfordringer fra oppositionen var regeringen tilbageholdende med at afsløre det andet ben – beskæftigelsesdelen – af loven, fordi den først skulle præsenteres dagen efter. VK-regeringen erkendte, at denne beskæftigelsesdel var en væsentlig forudsætning for, at starthjælpen og introduktionsydelsen blev en succes, i den forstand at nyankomne blev selvforsørgende. S og RV var enige med VK-regeringen i, at integration - forstået som arbejdsmarkedstilknytning - var essentiel for integration og skulle derfor ske så hurtigt som muligt for både flygtninge såvel som indvandrere.

SF var det eneste parti, der tog afstand fra denne arbejdskraft-fokusering, hvad angik flygtninge. SF mindede om, at flygtninge ikke som definition var arbejdsimmigranter, der skulle udfylde huller i det danske arbejdsmarked, som der blev lagt op til i forslaget. Logikken om, at flygtninge skulle være bidragsydere fra første dag, anfægtede SF, fordi ansøgerne, der blev godkendt som flygtninge i Danmark, var her for at få beskyttelse, asyl og i et vist omfang behandling.

Nej, SF's opfattelse er ikke, at flygtningene skal gøres til lønmodtagere, til arbejdstagere hurtigst muligt, for det, der er årsagen til, at de er her, er, at de er på flugt, og derfor skal udgangspunktet være at se på den store andel af dem, der rent faktisk har behov for behandling. Vi ved, at 30 pct. af de flygtninge, vi modtager i Danmark, er traumatiserede, fordi de har været udsat for tortur eller andet lignende. Vi ved, at 50 pct. af de flygtninge, vi modtager, lider af depressioner, og det er nogle grupper, vi normalt i det danske samfund mener er personer, som skal have behandling og ikke sendes i skole (SF, Kamel Qureshi, SF, 2001-02, L126-1).

VK-regeringens manglende sondring mellem flygtninge og indvandrere under denne forhandling var ikke et partipolitisk fænomen, men mere en hovedregel end en undtagelse, når man ser tilbage på, hvordan samtlige partier generelt har diskuteret integration de sidste 20 år. Dette forhold synes mest af alt at skyldes en usystematisk debatform snarere end et bevidst valg i forhold til at kæde disse to gruppers situatio-

ner og problemer sammen. RV og DF har dog begge i løbet af 1990'erne argumenteret for at adskille de to kategorier i debatterne, og for RV's vedkommende også lovgivningsmæssigt. Det har dog været ud fra modsatrettede begrundelser. RV mente, at en adskillelse kunne mindske forvirring i den offentlige debat, men også "ville give de mest populistiske ringere vilkår i debatten" (RV, N.H. Petersen, 1991-92, R3). For DF's vedkommende drejede det sig om at forhindre, at flygtninge blev gjort til indvandrere. Logikken var, at integration modarbejdede repatriering, og derfor skulle integrationsprogrammer ikke tilbydes flygtninge, hvorfor kategorierne skulle adskilles.

Til trods for denne manglende ubevidste sondring, syntes der under denne forhandling om starthjælp at være et bevidst fravalg fra regeringens side om at diskutere flygtninge som en særlig kategori. Flygtninge, der i mange år ikke ville kunne integreres på arbejdsmarkedet pga. tortur, fysisk og psykisk handicap, m.v., var det svage led i regeringens introduktionsydelse/starthjælp, eftersom starthjælpens lave sats blev retfærdiggjort ved og forudsat suppleret med en eller anden form for job inden for de første 7 år. Oppositionen bakkede op om et ændringsforslag fra RV, som muliggjorde, at flygtninge og nyankomne indvandrere i særlige tilfælde kunne få tilkendt den "almindelige" revalidering, men det blev afvist af regeringen. Regeringens respons herpå var, at ingen egentlig er uarbejdsdygtig, hvorfor revalidering på nedsat ydelse også muliggjorde at komme ind på arbejdsmarkedet på sigt. V påpegede i den forbindelse:

Det Radikale Venstre foreslår, at starthjælpsmodtagere, som er under revalidering, skal have en revalideringsydelse til fuld takst. Det er regeringens opfattelse, at revalidering er et vigtigt redskab til at få personer med nedsat erhvervsevne ind på arbejdsmarkedet. Revalidering skal derfor naturligvis også være en mulighed for starthjælpsmodtagere, men regeringen finder ikke, at revalidering i sig selv skal være en begrundelse for at give starthjælpsmodtagere en højere ydelse. Det er vores opfattelse, at starthjælpen har et niveau, man kan leve af, og at revalideringen er en god mulighed for efterfølgende at opnå beskæftigelse og dermed en højere levestandard (V, beskæftigelsesminister Claus Hjort Frederiksen, 2001-02, L126-2).

4.8.1. Nedsat ydelse som et vidundermiddel mod arbejdsløshed

Et andet konfliktpunkt under forhandlingerne om starthjælp var spørgsmålet om, hvorfor den nedsatte ydelse ikke skulle gælde alle kontanthjælpsmodtagere i Danmark, når det ifølge regeringen var et vidundermiddel mod arbejdsløshed, som RV og SF formulerede det. KF var ikke afvisende over for idéen, hvorimod beskæftigelsesministeren klart udtrykte, at denne model om nedsat ydelse ikke ville fungere *”som murbrækker for at nedbryde det danske arbejdsmarked eller nedbryde det danske socialsystem”* (2001-02, L126-2). Både V og KF fremhævede op til flere gange, at den nedsatte ydelse ikke kun handlede om arbejdsmarkedsinklusion, men ligeså meget om en ny eksklusionsmekanisme ved at gøre Danmark så lidt attraktivt som muligt med henblik på at nedbringe antallet af udlændinge, der kom til landet.

Formålet med denne lovgivning er at sende et signal ud om, hvad det er for et samfund. Det er ikke et samfund, hvor man bare kan gå hen og få en ydelse på bistandskontoret. Det er også et samfund med pligter, og det er vigtigt for denne lovgivning og for den måde, vi fører politik på, at man også forstår det, inden man rejser her til landet, og ikke fokuserer på, at Danmark har verdens højeste kontanthjælp, som på nuværende tidspunkt ligger på omkring 20.000 kr. for et par forældre med to børn. Det er niveauet i dag (V, Flemming Oppfeldt, 2001-02, L126-2).

Direkte adspurgt af S om, hvad succeskriterierne for DF var med dette lovforslag, var svaret i fuld overensstemmelse med regeringens ovenfor nævnte mål med den nedsatte ydelse.

Jeg kan svare meget kort. Fru Sophie Hæstorp Andersen spørger, om succeskriteriet er, at der er flere eller færre i arbejde. Jeg siger, at succeskriteriet er, at der er kommet færre til landet (DF, Søren Krarup, 2001-02, L126-2).

Afslutningsvis skal det nævnes at høringssvaret fra Center for Menneskerettigheder betegnede starthjælpen som indirekte diskrimination; et begreb, der både anvendes i national og international ret. Forbuddet mod indirekte diskrimination er kom-

met tydeligst til udtryk i racediskriminationskonventionen, som lægger vægt på den faktiske *virkning* af en forskelsbehandling:

In seeking to determine whether an action has an effect contrary to the Convention it will look to see whether that action has an unjustifiable disparate impact upon a group distinguished by race, colour, descent or national or ethnic origin (I General Recommendation XIV (1993); FN-dokument: HRI/GEN/1/Rev.2, s. 95).

Centret afstod dog fra at udtale sig præcist om hvorvidt Danmark med loven overtrådte diverse konventioner (FN-konventionen om borgerlige og politiske rettigheder, racediskriminationskonventionen, den europæiske socialpagt m.v.), eftersom centret ikke var bekendt med generelle konklusioner eller individuelle afgørelser fra FN-komitéerne om indirekte diskrimination med hensyn til sociale ydelser.

Sammenfatning

Den nytiltrådte VK-regering fik med virkning fra sommeren 2002 genindført introduktionsydelsen og en ny starthjælp, der i dens nye udformning undgik den tidligere introduktionsydelseselement af forskelsbehandling. Dermed var den ikke på kant med menneskeretlige forbud mod diskrimination, men Center for Menneskerettigheder mente stadig, at Danmark ikke levede op til dets internationale forpligtelser, fordi genindførslen i stedet betød indirekte diskrimination, eftersom flertallet, der ville blive ramt af loven, var udlændinge.

Modsat forhandlingerne om den første introduktionsydelse, var der under disse forhandlinger en politisk kamp mellem to workfare-forståelser: en work first-tilgang og en human capital-tilgang. Ligesom den forrige regering trak VK-regeringen på workfare-strategien, men understregede også velfærdskontrakttankegangen, hvor nyankomne – udlændinge såvel som danske statsborgere, der havde opholdt sig mere end 7 år i udlandet – skulle gøre sig fortjent til at få adgang til de samme høje velfærdsydelser som etniske danskere, der havde boet i landet hele deres liv. VK-regeringen fastholdt, at den lave beskæftigelsesfrekvens blandt nyankomne skyldtes

en for høj forsørgelsesydelse, der ikke motiverede disse i aktiv jobsøgning. En lavere ydelse og en beskæftigelsesplan skulle være løsningen på dette problem. RV mente modsat, at problemet lå i de nyankomnes manglende kvalifikationer, og mente ikke at en lavere ydelse ville ændre ved beskæftigelsessituationen, som den første introduktionsydelse også havde vist.

Forhandlingerne afspejlede desuden, at integrationspolitik ikke længere kun handlede om inklusionsfremmende foranstaltninger, men at den også blev brugt til eksklusion. Ifølge VK-regeringen og deres støtteparti DF var formålet med den nedsatte ydelse at reducere antallet af nyankomne til landet for at undgå belastning af velfærdssystemet, og for DF's vedkommende også for at bevare den danske nationalstat som en etnisk homogen størrelse. S, RV og SF ville ikke stemme for denne lov om starthjælp og introduktionsydelse, fordi den gjorde op med velfærdsstatens principper om socialpolitik med bl.a. indføring af lavere revalideringssatser for de nyankomne, der ikke var arbejdsdygtige. SF rettede desuden kritik mod forslagets grundforestilling om, at flygtninge var arbejdskraftsimmigranter, fordi mange var traumatiserede og derfor ikke i stand til at varetage et arbejde fra første dag.

Den enighed der var mellem S, RV, V og KF i 1998 blev altså brudt under disse forhandlinger i 2002. I forhold til Entzingers model fastholdte V, KF og DF, at diskrimination – dog indirekte – var et instrument til at til at løse to pressende problemer: at øge antallet af flygtninge og indvandrere, der kunne forsørge sig selv og at bremse tilvandringen til Danmark. Dette sidste afspejlede en antagelse om, at der blandt familiesammenførte og/eller flygtninge var nogle, der kom hertil på grund af den høje forsørgelsesydelse, som ellers ikke ville være kommet hertil, hvis ydelsen havde været lavere. Denne antagelse blev der ikke nærmere redegjort for, og den blev heller ikke udfordret af oppositionen.

De centrale modsatrettede diskursive strategier omkring forhandlinger i 2001-2002 omkring starthjælpen kan beskrives således:

Forslag	Position	Argumentation	Knudepunkt	Diskursiv strategi	Partier der trækker på strategien
Starthjælp kombineret med beskæftigelsesplan		"Så loven, som det bliver fremsat her, er farveblind, er etnisk blind, er oprindelsesblind, men den er jo ikke helt blind. Den gør ikke nogen forskel på borgerne. Loven viderefører en dansk sædvane om et optjeningsprincip." (V)	Selvforsørgelse	Velfærdskontrakten kombineret med workfare (work first) – flygtninge og indvandrere skal optjene rettigheder som almindelige danskere har optjent i gennem deres liv, hvorfor de først skal modtage en lavere ydelse.	V, KF, DF
	For	"Så sagde jeg i min indledning, at forslaget her selvfølgelig er dikteret af ønsket om en motivationsgrad. Men det er også dikteret af at prøve at sende et signal ud til verden om, hvad vi er for et samfund: Vi er ikke bare et rettighedssamfund, men vi er også et pligtsamfund, og Danmark, der har verdens højeste kontanthjælp, har en lidt lavere startkontanthjælp for dem, der kommer udefra." (V)	Nationalstaten, velfærdsstaten	De høje velfærdsydelser gør Danmark til en magnet for spontane flygtninge og familiesammenførte	V, KF, DF
	For	"Jeg synes, jeg har svaret. For nu at bruge det fine ord succesparameter - det hed, da jeg var ung, målestok for succes - så vil jeg sige, at det naturligvis er, at der kommer færre fremmede hertil. Det er, at den tilstrømning til Danmark, der har fundet sted i de sidste 20 år, og som jeg kalder en national katastrofe, hører op eller begrænses meget kraftigt. Sådan læser jeg lovens indhold." (DF)	Nationalstaten	Kulturnationen Danmark – nedbringelsen af antallet af nytilkomne fremmede for at sikre fastholdelse af Danmark som et religiøst og kulturelt homogent samfund	DF
	Imod	"Forudsætningen for, at mange indvandrere bliver attraktive for det danske arbejdsmarked, er, at indvandrernes kvalifikationer opgraderes, at de får en uddannelse. Men hvordan skal et menneske samle sig om en uddannelse, hvis man ikke kan skaffe brød på bordet, hvis ens børn ikke trives, fordi der ikke er råd til noget som helst?" (RV)	(Velfærds)staten	Workfare (human capital) – flygtninge og indvandrere skal opkvalificeres og styrkes fagligt	RV, S
	Mod	" Ud over at være et alvorligt slag mod flygtninge/indvandrere, ud over at føre til større marginalisering og dermed større konflikter i det danske samfund og ud over at være en hån mod de mennesker, som helt konkret skal leve på sultniveau, betyder forslaget altså også, at man modarbejder ønsket om, at folk gerne skal flytte rundt - ikke bare i Norden, men også i resten af verden." (EL)	Lighed	Starthjælp er en isoleringsydelse, der fører til økonomisk og social marginalisering af flygtninge og indvandrere	SF

4.9. Konklusion

Formålet med kapitlet var dels at undersøge de forskellige opfattelser af ligestilling, der trækkes på i integrationsdebatte, dels at se på hvilken rolle staten tildeles i sikring af, at indvandrere bringes på lige fod med etniske danskere. Jeg har brugt Han Entzingers model til at analysere de forskellige opfattelser omkring integrationspolitik (model 1), og jeg mener den har været brugbar i forhold til at belyse de forskellige ligestillingsaspekter og opfattelser af hvilken rolle staten skal tildeles, som findes i debatte. I det følgende sammenfattes hovedlinierne i forhold til denne model.

Indledningsvis er det interessant at bemærke, at den generelle målsætning for integration har ændret sig i perioden (1973-2002). I 1980'erne lå vægten på det at respektere indvandreres kulturelle baggrund. I 1990'erne skiftede fokuset og integration handlede i stedet om, at flygtninge og indvandrere skulle være selvforsørgende. Samtlige politiske partier på nær FP og DP havde dog gennem hele perioden været enige om, at endemålet for integration var at bringe indvandrere på lige fod med danskere. Analysen viser imidlertid, at trods de politiske partiers umiddelbare enighed om, at dette var den overordnede målsætning, blev der trukket på modstridende diskursive strategier omkring betydningssætningen af ligestillingsbegrebet. Dette begreb figurerer inden for de tre domæner (jf. Entzingers model), men det belyses på forskellige måder, som disse spørgsmål gerne skulle afspejle: Hvilke strategier blev brugt til at argumentere for og imod, at indvandrere med permanent opholdstilladelse havde de samme politiske rettigheder som danskere? Hvilke strategier blev der trukket på i forhold til, hvorvidt indvandrere skulle modtage statslig anerkendelse og økonomisk støtte i et sådant omfang, at de kunne dyrke deres egen kultur under samme betingelser som etniske danskere gjorde det? Og hvilke strategier blev der brugt for og imod brugen af positiv særbehandling for at sikre social og økonomisk reel ligestilling? Disse spørgsmål besvares og statens position belyses i følgende gennemgang.

Hvad angår *det politiske domæne*, omhandler dette oftest hvornår og hvordan flygtninge og indvandrere får rettigheder til f.eks. at stemme til kommunevalg, folketingsvalg, stille op for et politisk parti og at få permanent opholdstilladelse. Disse rettigheder berøres meget perifert i integrationsdebatterne og langt mere i indfødsret- og flygtningedebatter, hvorfor jeg ikke vil berøre dette domæne mere her end blot kort at fremhæve argumenterne omkring, hvornår indvandrerne skulle have ret til at stemme ved kommunalvalg, som var en lov, der blev vedtaget i 1980. Partierne, der stemte for forslaget om, at indvandrere efter tre års opholdstilladelse fik denne rettighed, brugte argumentet om, at det var en naturlig måde at få indvandrere til at "tage politisk og økonomisk ansvar" for lokalsamfund og kommune, som indvandrerne også betalte til og brugte. Den formelle sidestilling af indvandrere efter 3 år blev altså betragtet som et led i integrationsprocessen. Omvendt stemte V og KF imod, fordi indvandrere skulle først have kendskab til dansk og demokrati samt et ønske om et vedvarende forhold til det danske samfund før end det var rimeligt at tildele denne ret.

Det *kulturelle domæne* var central i integrationsdebatterne for hele perioden. Den dominerende forestilling om, at kulturforskelle er problematiske, var både til stede i 1970'erne og i 1990'erne, selv om de faktiske forhold (antallet af indvandrere, sociale problemer med indvandrere, den økonomiske og politiske situation m.v.) var væsentligt forskellige. Der herskede i begge årtier en essentialistisk opfattelse af kultur, hvor både den danske og indvandrerne kultur blev italesat som fasttømrede og uforanderlige størrelser (som langt hen ad vejen også eksisterede i 1980'erne). Til forskel fra 1970'erne, hvor der var et næsten enigt Folketing, der syntes at for store kulturforskelle ikke var foreneligt med integration, var Folketinget i 1990'erne omvendt delt i to lejre som det blev afspejlet under debatterne i 1997 og 1998 om Danmark som et multietnisk samfund. De to lejre trak på modsatrettede forståelser af kulturel integration. Efter V og KF's opfattelse var det vigtigste, at bevare Danmark som et grundlæggende etnisk-kristent socialt fællesskab fortsat præget af "*af den historie, den kultur, den religion, det sprog og de traditioner, som generationer af*

danskere før os har været med til at skabe, forme og viderebringe” (KF). I forhold til model 1 vil jeg argumentere for, at dette er en form for akkulturation, eftersom denne opfattelse ikke rummede mulighed for gensidig kulturpåvirkning mellem etniske danskere og etniske andre, men en forestilling om at samfundet skal fortsætte uændret med og upåvirket af den nye etniske befolkningssammensætning og en ny globaliserede verdensorden, hvor bl.a. kulturpåvirkninger kommer med større hast end nogensinde.

Den anden lejr bestående af S, RV, SF og CD trak på en kulturpluralistisk tankegang, hvor en udvikling mod et multietnisk samfund ikke blev betragtet som hverken en ny eller truende proces, men som en naturlig proces. Anderledes kulturer havde tidligere i historien kunne inspirere og ændre det danske samfund, hvorfor argumentet faktisk var, at det var nødvendigt med gensidig kulturel udveksling mellem indvandrere og den etnisk danske befolkning for at samfundet kunne udvikle sig. Disse partier lukkede ikke øjnene for problemer og faren for, at den sociale sammenhængskraft ville smuldre, hvis der ikke var en eller anden form for fælles referenceramme, men betvivlede mere V, KF og DF's entydige udlægning af eksistensen af partikulære danske værdier og normer, og at Danmark stod i en historisk unik kulturel trusselssituation.

Det diskursive billede var anderledes i 1980'erne end i de to andre årtier. Der var et dominerende positivt fokus på indvandreres kultur. Den generelle holdning var at indvandrernes kultur skulle bevares i integrationsprocessen. Venstrefløjen var den stærkeste fortaler for, at bevarelsen skulle ske gennem multikulturelle politikker, hvor indvandrere skulle have støtte til etniske huse, et indvandrerkontor, hvor de kunne søge rådgivning m.v. De andre politiske partier på nær FP var dog ikke stemt for en institutionalisering af forskellene, men talte mere om oplysning om danskeres kultur til indvandrere og omvendt i håb om at dette ville dæmme op for den spirende intolerance eller fremmedfrygt, der ifølge partierne var i befolkningen. En oplagt forklaring på forskellen mellem 1980'erne og de to andre årtier er, at der var et flertal til venstre for midten i 1980'erne indtil 1987 (S, SF og RV), hvor udviklingen

derefter er gået mod højre. Dette kan dog ikke forklare de borgerlige partiers diskursive positionering. En forklaring på denne er muligvis, at spørgsmål om bevarelse af indvandrernes kultur rangerede meget lavt hos de borgerlige partier. De uløste, pressende problemer, som fyldte meget på den politiske dagsorden generelt, og for de borgerlige partier i særdeleshed, var betalingsbalanceproblemer, samfundsøkonomien generelt og udenrigspolitikken. Integrationsproblemer var reelt først noget, der kom højt på den politiske dagsorden hos vælgerne i løbet af 1990'erne. Man kan sige, at det derfor måske var 'omkostningsfrit' at have en overordnet set afslappet holdning til eksistensen af flere kulturer i Danmark i en tid, hvor emnet ikke var højaktuelt, og hvor der ikke forelå konkrete politikker partierne skulle forholde sig til. I slutning af 1980'erne i debatten om S' konkrete integrationsinitiativer blev det tydeligt, at V og KF ikke længere havde en kulturpluralistisk holdning til indvandrere. Venstre brugte et liberalt argument i dets afvisning af behov for en officiel integrationspolitik. Argumentet var, at det var indvandrernes eget ansvar at blive selvhjulpne, og der var ikke behov for yderligere initiativer fra statens side, selv om V og KF samtidigt erkendte, at de gældende politikker ikke ændrede ved den ikke-ønskede udvikling i retning af 'sorte' skoler og 'sorte' boligområder. V og KF delte bekymringen om ghettos som udtryk for dårlig integration, men var modstandere af tvangsmæssige foranstaltninger (med reference til S's forslag om tvangsmæssig anvisningsret over for private udlejere) og fastholdt, at det skulle ske af frivillighedens vej både af hensyn til ikke at krænke privat ejendomsret og for at undgå at puste til fremmedhadet. Alt i alt kan det konkluderes at der på ingen tidspunkt i perioden (1973-2000) synes at være grobund for indførsel af multikulturel politik, men på det diskursive plan fastholdte venstrefløjen, S og RV en kulturpluralistisk tilgang til indvandreres ret til at dyrke deres egen kultur. S skiftede dog klart strategi med indsættelse af først Thorkild Simonsen i 1997 og senere med Karen Jespersen som indenrigsminister i 2000, hvor retorikken og argumentationen lå tættere op ad V, KF og DF end deres tidligere diskursive alliancepartnere RV og venstrefløjen.

I forhold til *det sociale og økonomiske domæne* var flygtninge med permanent opholdstilladelse og indvandrere sikrede samme formelle sociale og økonomiske rettigheder som danske statsborgere i hele perioden. Imidlertid mangler der foranstaltninger i begyndelsen af 1970'erne, som SF udtrykte det, der kunne sikre "ægte" ligestilling i form af et indvandrerkontor, der kunne vejlede gæstearbejdere omkring bolig- og arbejdsmarkedsforhold. SF fik dog ikke flertal for sit forslag. Hovedargumentet mod forslaget var, at der i forvejen var embedsmænd, der rådgav gæstearbejdere og det blot vil gøre sagsbehandling og vejledning mere bureaukratisk, hvis der skulle opbygges et kontor. I begyndelsen af 1980'erne rejste SF igen denne idé om et kontor og andre særlige initiativer, men mest i relation til det kulturelle område for at fremme indvandreres muligheder for at dyrke deres egen kultur (se under det kulturelle domæne). S' integrationsinitiativer fra 1989 lagde også op til særlige politikker for at fremme indvandreres reelle ligestilling i samfundet f.eks. ved at kommunerne fik dispositionsret over en vis andel af boliger i den private udlejningssektor. Dette forslag fik S dog ikke flertal for, og det generelle billede, som kapitlets debatter tegner, er, at der var dominerende politisk modstand mod at tage positiv særbehandling i anvendelse for at mindske sociale eller etniske skabte forskelle. I forhold til model 1 kan man sige, at der skete et markant diskursivt skift med indførslen af den nedsatte introduktionsydelse, hvor det modsat tidligere blev legitimt at bruge diskrimination som led i at fremme integration.

Argumentet for forslaget om den nedsatte ydelse var, at indvandrere var en særlig gruppe, der krævede en særlig motivation. Dette skift skal ses i sammenhæng med den nye målsætning for integration, som blev formuleret i forbindelse med vedtagelsen af integrationsloven i 1998. Målsætningen drejede sig om selvforsørgelse, som var en del af det legitimeringsgrundlag for den nedsatte forsørgelsesydelse for nyankomne flygtninge og indvandrere. Det blev således muligt for de politiske partier at foreslå forskelsbehandling i samme åndedrag, som de talte om lighed, fordi fokus var skiftet fra sikring af indvandreres rettigheder til sikring af, at de levede op til deres pligter. Pligter, som drejede sig om at være selvforsørgende og ikke leve af vel-

færdsydelser, blev løsninger på at bringe indvandrere på lige fod med danskere. Et andet diskursivt skift, der fulgte med dette dominerende beskæftigelsesfokus, skete i forbindelse med debatten om starthjælp i 2002. Flygtninge blev sidestillet med andre indvandrere i den forstand, at de blev betragtet som arbejdsmigranter, hvor VK-regeringen lagde op til, at det lovgivningsmæssigt ikke længere var muligt at give særlige traumatiserede flygtninge mulighed for at få den høje revalideringsydelse. SF, RV og S appellerede til VK-regeringen om at fastholde en af præmisserne i det danske velfærdssystem om trangskriteriet, der ville gøre det muligt at tage højde for, at nogle af de nyankomne var ikke-arbejdsdygtige. Regeringen stemte dog imod dette forslag ud fra argumentationen om, at alle i en eller anden grad var arbejdsdygtige. Denne afvisning kan tolkes som om, at regeringen mente, at man er arbejdsdygtig trods krigstraumer eller andre former for traumer eller ikke anerkendte, at disse flygtninge er traumatiseret.

Som ovenstående konklusion viser, tillægges integration forskellig betydning afhængig af, hvilket domæne (politisk, kulturel eller social-økonomisk) det bliver diskuteret indenfor. Man kan dog samlet konkludere, at forestillingen om, at integration skulle ske gennem tildeling af grupperettigheder til flygtninge og indvandrere, på intet tidspunkt truede den dominerende opfattelse af integration, som overvejende var individorienteret. Der findes selvfølgelig undtagelser, hvor man sikrer særlige rettigheder for indvandrere som gruppe f.eks. loven om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet mv., der trådte i kraft i juni 1996, men diskursivt og lovgivningsmæssigt er der få eksempler af denne slags. Den individorienterede tilgang er kendetegnet ved i store træk at betragte formelle rettigheder som tilstrækkelige til at sikre at indvandrere kan deltage på lige vilkår med etniske danskere. Efter indførelsen af integrationsloven i 1998 blev der skiftet spor igen, og den dominerende opfattelse var herefter, at der skulle gøres en aktiv indsats fra statens side for at sikre, at flygtninge og indvandrere levede op til deres pligter om primært selvforsørgelse.

5. Debatten om asylansøgere og flygtninge – nationale interesser, internationale normer og moralske forpligtelser

Dette kapitel behandler Folketingets forhandlinger omkring modtagelse af flygtningegrupper fra forskellige brændpunkter i verden inden for de sidste 30 år, men også diskussioner omkring ændringer af flygtningedelen i udlændingeloven. Helt afgørende for debatten omkring flygtninge i Danmark har som i andre vesteuropæiske lande været spørgsmålet om, hvem der bør tildeles status som politisk flygtning. FN-konventionen om flygtninges retstilling fra juli 1951 gav flygtninge en særlig status og særlige rettigheder, som byggede videre på de rettigheder, der var blevet fastlagt ved vedtagelsen af Verdenserklæringen om Menneskerettigheder i 1948. Verdenserklæringen var med til at gøre flygtningebegrebet individorienteret. Centralt var især artikel 14, der slog fast, at *“Everyone has the right to seek and to enjoy in other countries asylum from persecution”* (Universal Declaration of Human Rights, 10.december 1948). Flygtningekonventionen fra 1951 og andre konventioner har udvidet flygtninges rettigheder og været langt mere præcise end Verdenserklæringen, ved at flygtninge bl.a. fik retten til både at søge asyl og få beskyttelse.³⁵ Samtidig har de fleste europæiske lande været enige om, at flygtningekonventionen har en for snæver definition af det at være flygtning, hvorfor disse lande i praksis opererer med noget, der svarer til det danske de-facto-flygtningebegreb. Siden lovfæstelsen af de facto-flygtningebegrebet i udlændingeloven i 1983 har dette begreb og de rettigheder, som dertil blev lovfæstet, fungeret som et centralt konflikt punkt mellem de politiske partier, der ønsker at stramme lovgivningen for at nedbringe an-

³⁵ Selv om det i internationalt ret og i flygtningekonventionen ikke har været muligt at opnå enighed om en positiv formulering af, hvilke kriterier, der skal gælde for at få asyl. Den egentlige beskyttelse for den enkelte flygtning ligger i artikel 33 i konventionen *non-refoulement* begrebet som beskrives i det følgende afsnit. (Udlændingeret, 2000:23)

tallet, der får flygtningestatus, og de partier og andre interessenter, som vil hjælpe de mennesker, der ønsker og har behov for asyl og beskyttelse. Derudover har kampen om fastlæggelse af betydning af flygtningebegrebet også foregået i relation til midlertidighedsproblematikken.

Modsat de andre udlændingegrupper i Danmark – indvandrere og naturaliserede – er der noget midlertidigt forbundet med flygtninge. Anbefalingen fra UNHCR er som udgangspunkt at tilbyde midlertidig beskyttelse. Derudover er de indenrigspolitiske forventninger – realistiske eller ej – at det bliver fredeligt nok at vende tilbage til oprindelseslandet inden for en overskuelig årrække. Synspunktet fra dem, der vil holde udlændingetallet nede, er, at de hidtidige flygtningeerfaringer oftest har vist, at 'flygtninge bliver til indvandrere'. Hovedvægten af asylansøgere, der får opholdstilladelse, vender ikke tilbage af forskellige grunde, hvoraf de hyppigst forekommende er, at de har integreret sig i Danmark, at der muligvis ikke er opnået fred eller politisk stabilitet i hjemlandet, og at der muligvis er lange udsigter til at kunne leve et almindeligt liv med tag over hovedet, skolegang og arbejde i hjemlandet. Flygtningedebatter, specielt fra midten af 1990'erne, har i overvejende grad drejet sig om at fastholde et reelt indvandrerstop gennem politikker omkring midlertidigt ophold, indskrænkning af retskrav på familiesammenføring, incitamenter til repatriering og aktivitetstilbud skræddersyet til brug ved tilbagevendelse til hjemlandet.

Det interessante ved debatterne om flygtninge er, at alle politiske partier – uagtet deres holdninger til udlændinge, flygtninge og indvandrere generelt - erklærer sig enige i at leve op til de internationale forpligtelser omkring at hjælpe folk på flugt og i nød, men alle er også i store træk enige om, at Danmark ikke kan modtage et ukritisk antal. Nogle af de argumenter, der bruges for at stramme udlændingeloven, er f.eks. folkestemningen mod asylansøgere, hensynet til administrative og finansielle ressourcer, beskyttelse af det nationale særegne og fastholdelse af den sociale stabilitet. Omvendt trækker modstandere af flere stramninger ofte argumenter frem, om at Danmark bør hjælpe langt flere mennesker, der har behov for asyl og beskyttelse, i kraft af at være en liberal velfærdsstat, hvor der er et demokratisk og velstands-

mæssigt overskud til at modtage flygtninge. Desuden argumenteres der ofte for, at Danmark har moralsk forpligtelse til at hjælpe flygtninge, set i lyset af at Danmark f.eks. under Anden Verdenskrig nød godt af andre landes velvillighed til at modtage danskere, der måtte flygte. Dertil trækkes der ikke kun på de internationale konventioner, men også på internationale menneskerettighedsnormer for, at der er grænser for, hvor meget Danmark kan lukke grænsen for spontane flygtninge og dermed svække deres rettigheder. Som analysen vil vise, er der dog ikke et entydigt billede af, at de nationale økonomiske, politiske og kulturelle interesser udelukkende bruges til at legitimere stramning af udlændingeloven, eller at de, der vil fastholde en liberal flygtningepolitik, udelukkende bruger de internationale forpligtelser og moralske hensyn som strategier for at argumentere for modtagelse af flere flygtninge. I den følgende analyse vil jeg bruge disse tre hensyn: internationale normer, moralske forpligtelser og nationale interesser som analyseramme for at kunne besvare problemformuleringen for dette kapitel, som er:

Hvilke legitimeringsstrategier bruger de politiske partier i bestræbelsen på at betydningsfastlægge flygtningebegrebet?

Denne betydningsfastlæggelse synes at ske gennem tre modstillinger: de facto-flygtninge/konventionsflygtninge, særlov/udlændingelov og rigtige/forkerte flygtninge, og jeg har udvalgt de debatter, der tager fat om disse modstillinger. Med hensyn til den første modstilling har KF, V og FP arbejdet på at få de facto-flygtningebegrebet fjernet siden det blev lovfæstet i 1983. Dette fik partierne til nærmelsesvis gennemført i 2002, hvor det blev erstattet af et smallere begreb: beskyttelsesbegrebet. Flygtningebegrebet ændrer også betydning igennem sær- og nødlovene, som er en nydannelse i dansk flygtningepolitik, fordi lovene afspejler det stigende politiske pres for, at flygtninge kun opholder sig midlertidigt i Danmark. Endelig ændrer begrebet betydning ved, at partier fokuserer på asylansøgernes motiver for at komme til Danmark. Nogle partier sonder mellem rigtige og forkerte

flygtninge (ægte/bekvemmelighedsflygtninge) i bestræbelserne på at holde antallet af opholdstilladelser nede, hvor andre partier anker over, at mange politiske flygtninge faktisk ikke når grænsen pga. de overvågningssystemer og kontrolforanstaltninger, der i stigende grad indføres ved indgangsportene til Europa. Inden jeg foretager den egentlige analyse, vil jeg i det følgende først beskrive, hvordan Danmark er forpligtet internationalt, og hvordan det influerer på den nationale selvbestemmelsesret over, hvem der kan opholde sig inden for Danmarks grænser. Derefter vil jeg uddybe den analytiske ramme, som bruges til at besvare problemformuleringen.

5.1. Danmarks forpligtelser og menneskerettigheder

Retten for ikke-danske statsborgere til at tage kortere eller længere ophold i Danmark blev væsentligt ændret ved lovændringen i 1926, hvor der blev indført krav om opholds- og arbejdstilladelser for de udlændinge, der ville opholde sig i landet i mere end 3 måneder, hhv. påtage sig et arbejde. Dette krav indebar et skift fra overvejende selektiv udlændingekontrol til en mere generel kontrolordning (Udlændingeret 2002:3). Kontrollen med udlændinge byggede og bygger stadig således på et tilladelsessystem, hvor det som udgangspunkt har været op til de relevante myndigheder at tage stilling til, om bestemte udlændinge måtte opholde sig i landet. Den selektive kontrolordning, der fungerede før 1926, tillod større frihed for ikke-statsborgere at tage kortere eller længere ophold i landet, forudsat at disse personer ikke forstyrrede den offentlige orden eller var en byrde for det offentlige forsørgelsesvæsen (Udlændingeret 2002:3). Tilladelsessystemet fra 1926 har siden hen ændret sig alt efter nationale og internationale politiske og økonomiske omskifteligheder, men en væsentlig ændring af nationalstatens selvbestemmelsesret til at afgøre hvem, der har adgang til landet, skete efter Anden Verdenskrig. På dette tidspunkt blev der etableret et internationalt system til beskyttelse af menneskerettigheder, der skabte retslige grænser for den politiske magt (Koch m.fl. 2004:10). Dette internationale system blev Danmark bl.a. en del af ved underskrivelse af FN's Verdenserklæring om Menneskerettigheder i 1948 og senere i 1952 ved at være blandt de seks første europæi-

ske lande, der underskrev Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK), den regionale konvention begrænset til Europa³⁶. Ifølge bogen Udlændingeret var disse konventioner en nydannelse, fordi de ikke kun regulerede forholdet mellem stater, men også kunne forpligte staterne til at beskytte det enkelte individ i henhold til civile, økonomiske, politiske, sociale og kulturelle rettigheder. Erklæringen fra 1948 er dog ikke bindende for stater, men i teorien har der været argumenteret for, at flere af bestemmelserne i erklæringen har antaget karakter af forpligtende international ret. Anderledes forholder det sig med den regionale EMRK. Her kan stater ikke fravige dens centrale bestemmelser, der bl.a. omfatter retten til liv, forbud mod tortur og anden inhuman behandling, retten til at blive betragtet som retssubjekt og retten til at indgå ægteskab (Udlændingeret 2000:19). Det fremgår endvidere af bogen, at EMRK i praksis har været et velfungerende system via Menneskerettighedsdomstolen i Strasbourg. Denne domstol har skabt en fyldig retspraksis på baggrund af klager fra enkeltpersoner eller organisationer, der har formået at få stater til at respektere dens afgørelser (Udlændingeret 2000:20), og hvor præcedens samtidig har fungeret som en dynamisk udvikling af menneskerettighederne.

Som det afspejles i forhandlingerne om flygtninge, fungerer dét at overholde internationale konventioner som en diskursiv og politisk grænsedragning af lovgivningsmagtens beføjelser, men samtidig er det også meget uklart, hvad disse forpligtelser reelt betyder. Dette skyldes, at de internationale konventioner om menneskerettigheder, som Danmark har underskrevet, er præget af generelle termer og vage begreber, hvis indhold må fastlægges ved fortolkning (Koch 2004:151). Disse fortolkninger fremkommer løbende via afgørelser fra de danske domstole og fra andre instanser, f.eks. de internationale organer såsom Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i Strasbourg. Det var først i 1992, at Danmark valgte at inkorporere EMRK i dansk ret, hvilket udløste diskussion – parallelt til en tilsvarende diskussion

³⁶ Tilsvarende regionale institutioner som EMRK er Den Inter Amerikanske Konvention om Menneskerettigheder og Det Afrikanske Charter om Menneskers og Folks rettigheder. (Udlændingeret 2000:18)

i Storbritannien – omkring, hvorvidt dette betød en magtforskydning fra de lovgivende – de folkevalgte – til domstolene, hvilket kunne føre til suverænitetsafgivelse på horisontalt og vertikalt plan. Den horisontale suverænitetsafgivelse består i afgivelse af magt fra nationalt til internationalt eller globalt plan, ved at de danske domstole følger de afgørelser og normer fra EMRK, hvor individets frihed og retssikkerhed i højere grad er i fokus end nationale forhold (Koch, 2004:26). Den vertikale suverænitetsafgivelse går på indskrænkning af demokratiets kontrol og handlemuligheder, fordi en inkorporation er ensbetydende med, at domstolene skaber ret, hvilket egentlig kan forstås som et demokratisk anliggende for Folketinget af den enkelte grund, at Folketinget – modsat domstolene – er folkevalgt. Modargumentet er, at lovfortolkning er et domstolsanliggende, og at retsskabelse derfor altid vil finde sted ved domstolene (Koch 2004:203).

Inkorporering af flere konventioner i dansk ret er på ny blusset op, efter at Inkorporeringsudvalget -nedsat af SR-regeringen i slutningen af 1990'erne med det formål for øje at se, hvorvidt andre konventioner bør inkorporeres i dansk ret – afgav sin betænkning i 2001 (1407/2001). Bl.a. stillede S, SF, RV og EL et beslutningsforslag om at inkorporere torturkonventionen i dansk ret (2003-04, B13). Et forslag som lå i forlængelse af Inkorporeringsudvalgets anbefalinger. VK-regeringen og DF afviste forslaget om inkorporering af FN-menneskerettighedskonventioner i dansk ret, uanset om det var FN's torturkonvention, FN's børnekonvention eller de andre FN- menneskerettighedskonventioner. Begrundelsen herfor var, at *"en inkorporering ikke vil ændre noget reelt ved den gældende retstilstand. En inkorporering vil kun have en mere symbolsk karakter, og vi ønsker ikke at støtte gennemførelsen af unødige, rent symbolske love"* (KF, justitsminister Lene Espersen, 2003-04, B13-1). Desuden ville inkorporering af nogle konventioner og ikke af andre signalere, at nogle konventioner er vigtigere, hvilket ifølge justitsministeren ville være uheldigt. Birthe Rønn Hornbech bakkede op om justitsministerens afslag ved at tilføje at *"konventioner er håbløse som retsregler, der skal håndhæves efter deres ordlyd. De*

er vage og elastiske, de er udtryk for et kompromis strikket sammen af lande med meget forskellig retskultur (V, Birthe Rønn Hornbech, 2003-04, B13-1).

Forslagsstillerne var dog uenige i, at en inkorporation ikke ændrede ved den gældende retstilstand. Ifølge SF ville en sådan inkorporation sikre en styrkelse af borgernes retsstilling, fordi det ville tydeliggøre, borgernes selvstændige mulighed for at påberåbe sig konventionernes bestemmelser. Desuden ville en inkorporation af en konvention have den højere grad af kraft over for såvel administration som politikerne og ministre (Anne Baastrup, SF, 2003-04, B13-1). Begge disse udtalelser fremgik af betænkningen fra inkorporationsudvalget.

Den politiske uenighed her synes at dreje sig om styrkeforholdet i den horisontale magtfordeling mellem Folketinget og domstolene, selv om VK-regeringen i ovennævnte debat om B13 argumenterer for, at inkorporation kun er af symbolsk betydning, hvor Inkorporationsudvalget og oppositionen peger på det modsatte. Spørgsmålet er, om inkorporation af konventioner sikrer en højere grad af styrkelse af individets frihed og retssikkerhed snarere end nationale forhold som Koch fremhæver. Et eksempel på, at dette ikke er tilfældet, er Højesterets stadfæstelse af landsrettens udvisning i november 2004 af to tyrkiske statsborgere under 18 år, der havde boet i Danmark størstedelen af deres liv. Denne udvisningsdom kan tolkes som en afgørelse, der bygger på en national kulturel fortolkningsramme, mere end hensyn til individets familiemæssige og livslange tilhørsforhold til Danmark.

Den dynamiske og ofte flydende betydning af udtrykket internationale forpligtelser er central i forståelsen af folketingspolitikeres brug af vendingen. Der er tre centrale begreber, som rammesætter Folketingets politiske manøvrering på flygtningeområdet: konventionsflygtninge, de facto-flygtninge/beskyttelsesflygtninge og non-refoulement. FN-flygtningekonventionens definition af en flygtning (betegnelsen konventionsflygtning) omfatter de personer, som *"følge af velbegrundet frygt for forfølgelse p.g.a. sin race, religion, nationalitet, sit tilhørsforhold til en særlig social gruppe eller sine politiske anskuelser befinder sig uden for det land, i hvilket land*

vedkommende har statsborgerret, og som ikke er i stand til – eller på grund af sådan frygt, ikke ønsker – at søge dette lands beskyttelse” (Udlændingeret 2000:22).

Derudover lovfæstede Danmark en definition af de facto-flygtninge i 1983 som: *”efter ansøgning gives der endvidere opholdstilladelse til en udlænding, som ikke er omfattet af flygtningekonventionen af 28. juli 1951, men hvor det af lignende grunde som anført i konventionen eller af andre tungtvejende grunde ikke bør kræves, at udlændinge vender tilbage til sit hjem” (§ 7, stk.2 i udlændingeloven, frem til 6.6.2002, hvorefter det blev erstattet af beskyttelsesbegrebet, defineret under afsnit 5.7). Samtidig er de vesteuropæiske lande forpligtet af det såkaldte non-refoulement-begreb, der pålægger staterne ikke at ”udvise eller afvise en flygtning ved grænserne til sådanne områder, hvor hans liv eller frihed ville været truet på grund af hans race, religion, nationalitet, hans tilhørsforhold til en særlig social gruppe eller hans politiske anskuelser” (Udlændingeret 2000:22).*

Det internationale samfund er således blevet enigt om, at mennesker på flugt har ret til at søge asyl, men der har ikke kunnet opnås enighed om, hvad der skal afgøre retten til *at få* asyl. Derfor er det stadig de enkelte landes nationale lovgivning og administrative praksis, der afgør den individuelle asylansøgers ret til asyl (Gammeltoft-Hansen 1984:132).³⁷ Med de ovenstående historiske betragtninger omkring nationalstaten Danmarks relation til menneskerettigheder, hvor udgangspunktet er, at samtlige politiske partier erklærer sig som tilhængere af Danmarks humanitære forpligtelse til at hjælpe mennesker på flugt, vil jeg i det følgende analysere, hvordan modtagelse og behandling af flygtninge problematiseres og hvilke diskursive strategier, der anvendes til at modtage og andre gange afvise flygtninge.

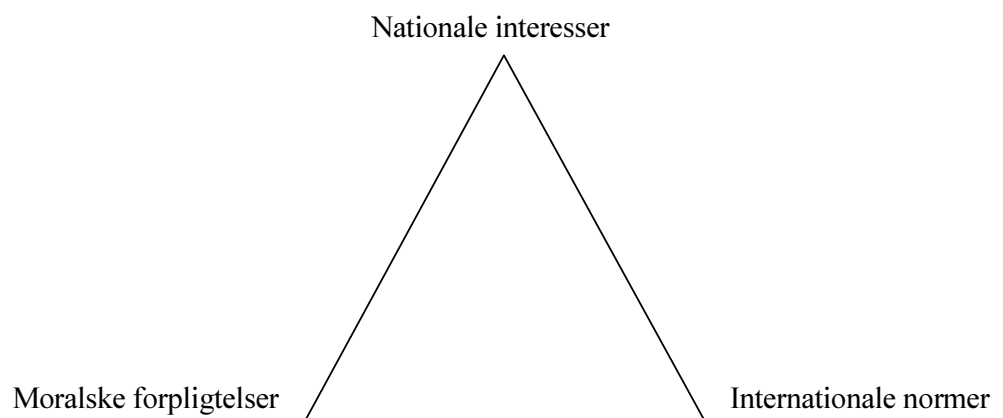
³⁷ Retten til at få asyl findes i enkelte nationale forfatninger som f.eks. den tyske, bulgarske og slovakiske. (Udlændingeret, 2000:23)

5.1.1. Analytisk ramme for nyere danske flygtningepolitik

Forhandlinger om den danske flygtningepolitik er kendetegnet ved at være konstrueret omkring et komplekst samspil af politiske, kulturelle, moralske, juridiske, økonomiske og ideologiske aspekter. Jeg har valgt at behandle disse aspekter, som vil udgøre min analyseramme under tre hensyn: nationale interesser, moralske forpligtelser og internationale normer. Denne ramme er inspireret af Niklaus Steiners sammenligning af udvalgte flygtningedebatter i Storbritannien, Schweiz og (Vest)Tyskland inden for de sidste 30 år i bogen "Arguing about asylum". Steiner ser på debatter fra slutningen af 1970'erne og frem til begyndelsen af 1990'erne.

Steiner argumenterer, at den traditionelle tilgang til at forstå statens adfærd og handlinger i internationale relationer – realisme og neorealisme paradigmer – ikke kan forklare, hvordan staten forholder sig til asylansøgere og flygtninge. Disse paradigmer ser staten som en instans, der forfølger rationale objektive og nationale interesser, men de undersøgte asyldebatter viser, at morale forpligtelser og overholdelse af internationale normer om menneskerettigheder i samspil med nationale interesser har stor forklaringskraft på både stramninger og lempelser af flygtningelovgivning.

Figur 5 Det diskursive spændingsfelt inden for debatter om asylansøgere og flygtninge



Kilde: Steiner, 2000:10

Jeg vil her kort definere disse tre hensyn, primært efter hvordan de artikuleres i folketingsdebatterne.

5.1.2. *Internationale normer*

Det ene hensyn, *internationale normer*, refererer til de internationale forpligtelser Danmark har påtaget sig ved at skrive under på forskellige internationale konventioner. Hertil hører også de efterfølgende retlige afgørelser, der træffes af de nationale domstole og Menneskerettighedsdomstolen i Strasbourg, og som sætter normen for tolkning af menneskerettighedskonventionerne. I folketingsdebatterne i Danmark kan der identificeres to positioner inden for dette hensyn. Den første position vægter overholdelse af internationale forpligtelser af moralske grunde (beskrevet i næste afsnit), men også overvejende ud fra udenrigspolitiske hensyn. Forestillingen bygger på, at Danmark skal være en aktiv politisk deltager i et internationalt samarbejde, hvor Danmarks styrkede position på flygtningefeltet øger dets position på andre udenrigspolitiske felter. Fastholdelse og udvikling af stærke supranationale organer som FN, WTO og EU er i højsæde, og det skal fra national side understøttes. Der er ikke nogen konflikt mellem nationale og internationale hensyn inden for denne position. Derimod ser den anden position de internationale normer som en trussel mod det danske velfærdssamfund og dets etnisk-kulturelle sammensætning. De internationale normer tolkes inden for denne position som noget, der er afgrænset til at dreje sig om at yde humanitær hjælp i nærområder, at modtage konventionsflygtninge fra FN's sikrede lejre og undtagelsesvis for en midlertidig periode at modtage et begrænset antal syge eller andre meget trængende personer i Danmark.

5.1.3. *Moralske forpligtelser*

Det andet hensyn – *den moralske forpligtelse* - refererer til en moralsk pligt om at hjælpe folk i nød. Steiner skelner mellem moralske argumenter, der ofte bygger på enten religiøse eller filosofiske grundsætninger, typisk inden for forskellige varianter

af kristendom eller liberalisme (Steiner 2000:10-12). Den kristne referenceramme om at hjælpe sin næste og udvise medmenneskelighed er ikke dominerende i argumenter for at hjælpe flygtninge, bortset fra partiet CD, der eksplicit trækker på denne ramme i flere af sine indlæg. Andre partier refererer langt oftere til et generelt medmenneskeligt hensyn, der bl.a. bygger på den "*særlige historiske forpligtelse*" (Erik Ninn-Hansen, 1984-85, R2:535), som Danmark har med henvisning til besættelsestiden, hvor danske flygtninge søgte tilflugt i Sverige. Den anden moralske referenceramme – den liberale – består både af en egalitær- og frihedsdel. Den egalitære fokuserer på, at personer, uanset nationalt tilhørsforhold, bør have lige adgang og eksistensvilkår uanset den nationale ramme, de befinder sig indenfor. I det følgende vil der blive refereret til denne del som den post-nationale egalitære moralske forpligtelse. Frihedsdelen fokuserer mere på individers ret til at bevæge sig frit, hvor dette bl.a. opnås ved at begrænse statens magt (Steiner 2000:12). Når man ser på folketingsdebatterne, kan der identificeres tre positioner inden for det moralske aspekt, der konkurrerer mod hinanden. Den første position er en ubetinget indstilling til at hjælpe fordrevne, forfulgte eller nødstedte. Ofte er UNHCR's anbefalinger om hvem og hvordan de bør hjælpes, det 'man' bør rette sig efter, men nogle gange kan selv UNHCR's anbefalinger være for restriktive, specielt hvis organisationen f.eks. anbefaler at sende penge til katastrofeområdet snarere end at tilbyde flygtninge asyl i Danmark. Flygtningebegrebet favner bredt fra konventionsflygtninge, over de facto-flygtninge til humanitære opholdstilladelser. Denne opfattelse bygger på en stærk post-national egalitær moralopfattelse. En anden position er en moderat humanistisk indstilling, hvor rækkevidden for, hvor humanistisk Danmark kan være, begrænses af nationale interesser omkring de samfundsøkonomiske og etnisk-kulturelle konsekvenser. UNHCR's anbefalinger inddrages i beslutningsprocessen, men den endelige beslutning afhænger af den nationale økonomiske og kulturelle situation. Flygtningebegrebet tilpasses situationen. Den sidste position ser det som en moralsk forpligtelse at hjælpe den danske befolkning, dvs. beskytte den mod den sociale og kulturelle trussel, som mange flygtninge ifølge denne positions opfattelse udgør, når de

opholder sig i Danmark. En humanitær indsats bør derfor så vidt muligt foretages i de geografisk tættest beliggende nærområder, og kun under særlige tilfælde og for en midlertidig periode på dansk jord. Inden for denne position anerkendes konventionsflygtninge, men ikke andre flygtninge (f.eks. de facto-flygtninge og personer, der får humanitær opholdstilladelse). Desuden er holdningen, at internationale forpligtelser, der kan indskrænke selvbestemmelsesretten til at afvise visse flygtninge bør vurderes meget kritisk og hellere prøves ved en domstol end blot at acceptere for mange flygtninge.

5.1.4. *Nationale interesser*

Det tredje hensyn er *nationale interesser*, der selvfølgelig ikke er i modstrid med de to andre hensyn, men alligevel har en selvstændig logik. Efterkrigstidens danske nationalstat kan kendetegnes ved en særlig sammenhæng mellem territorium, en historisk forankret og homogen befolkningsgruppe og velfærdsstaten/samfundet samt ikke mindst forpligtelser i forhold til det internationale statssystem og internationale institutioner. I denne kontekst og ud fra forhandlinger omkring flygtninge kan der identificeres tre centrale nationale danske interesser som vel at mærke alle forudsætter en kontrolleret og begrænset indtag af migranter. En af de nationale interesser er *økonomisk stabilitet*. Der kan identificeres to positioner her. Den ene position består i at beskytte den universelle velfærdsstat mod udnyttelse. Denne type velfærdsstat bygger på et solidaritetsprincip, der i grove træk går ud på, at alle kan nyde velfærdsgoder efter behov gennem perioder i livsforløbet, forudsat at de i andre perioder indbetaler skat. Selv om Danmark inden for de seneste år har forsøgt at begrænse nye typer af udlændinges adgang til disse universelle velfærdsydelser – f.eks. for jobkort-ordninger og østeuropæiske arbejdere – er hovedreglen stadig, at denne gruppe på lige fod med danskere kan få adgang til velfærdsydelser. Positionen betragter flygtninge og indvandrere som en trussel, fordi de har en langt lavere beskæftigelsesgrad end den etniske danske gruppe og dermed bryder den sociale kontrakt bagved velfærdsstaten. På sigt kan det underminere viljen fra 'den arbejdende del af

befolkningen' til at følge solidaritetsprincippet omkring indbetaling af en høj skat, hvilket kan undergrave fundamentet for velfærdssamfundet. En anden position ser indvandring som en nødvendighed for at opretholde velfærdssamfundet. Udgangspunktet er, at flygtninge bliver til indvandrere, der i stigende grad udfylder jobs, som danskere pga. den demografiske ændring i samfundet ikke vil tage. En anden national interesse er *politisk stabilitet*. En position inden for denne er modstand mod at blive et indvandrersamfund, bestående af kulturelt og religiøst forskelligartede befolkningsgrupper. Denne etnisk-kulturelle nationale interesse drejer sig om at fastholde danskheden, italesat som en entydig størrelse, selv om politikerne har svært ved at blive enige om, hvad den nærmere dækker over. Inden for denne position er der også en modstand mod den 'særbehandling', der sker af flygtninge/indvandrere i forhold til at få en bolig eller supplerende velfærdsydelser i integrationsøjemed, men som ifølge dem, der indtager denne position medfører en forskelsbehandling i forhold til danskere, der er dårligt stillede. En anden position inden for dette politiske felt er, at flygtninge og indvandrere er en kulturel berigelse for det danske samfund, og som derfor skal ligestilles socialt, økonomisk, politisk og kulturelt, selv om der igen er forskellige holdninger til, hvorvidt der skal være ligestilling mellem religioner, f.eks. i form af statsstøtte til opførelse af en moské, ret til modersmålsundervisning og særlig arbejdsmarkeds- eller boligpolitik for denne gruppe. Den tredje nationale interesse er den *udenrigspolitiske dimension*, hvor flygtningepolitik og bistandspolitik spiller en central politisk, men også symbolsk rolle i Danmarks deltagelse i det internationale system af stater, herunder de internationale institutioner. Det politiske aspekt kan f.eks. ligge i, at den konservative regering i Storbritannien afviste at modtage flygtninge fra Chile i kølvandet på militærkuppet i 1973, hvorimod den efterfølgende Labour-regering omgjorde dette forbud og tillod politiske flygtninge fra Chile at få asyl i Storbritannien (Steiner 2000:4). En tilsvarende partipolitisk forskelsbehandling af flygtninge synes ikke at eksistere i det danske tilfælde på nær FP's eller nærmere Glistrups modstand mod flygtninge fra Mellemøsten specielt muslimske flygtninge. Derimod bruger partierne dette udenrigspolitiske felt til

imageopbygning af Danmark. Det gælder især i forbindelse med at være foregangsland - herunder at modtage relativt mange flygtninge - ud fra ønsket om at være en aktiv medspiller på den internationale arena, men også for at fremme en større fælles europæisk indsats i byrdefordeling af større flygtningegrupper. Denne sidste dimension kan være med til at forklare, hvorfor Danmark på linie med andre europæiske lande modtager flygtninge og familiesammenførte, selv om det ofte betragtes som en trussel mod andre nationale interesser omkring opretholdelse af velfærdssamfundet og det homogene etniske danske samfund.

De tre hjørner i konstruktionen af flygtningepolitikken er selvfølgelig ikke i praksis velafgrænset, men overlapper hinanden, hvor der f.eks. kan være nationale interesser i at leve op til internationale normer i forhold til at fastholde Danmarks status som et liberalt demokrati, der bl.a. er kendetegnet ved at leve op til dets humanistiske ideal om at hjælpe folk på flugt fra diktatoriske regimer. På trods af, at der er en risiko for overlap mellem de tre hensyn, jeg opererer med, mener jeg fortsat, at analyserammen er anvendelig, så længe jeg er opmærksom på overlappene og holder mig til de definitions-mæssige afgrænsninger, jeg har givet af hensynene. I de følgende afsnit vil jeg analysere udvalgte debatter omkring flygtninge i 1970'erne, 1980'erne og 1990'erne samt derefter med brug af ovenstående analyseramme.

5.2. 1960'erne – 1970'erne

Den lovgivningsmæssige interesse for udlændingepolitik var ikke høj i 1960'erne og 1970'erne. De lovforslag og den begrænsede debat, der var i 1960'erne, handlede i første omgang om at løse den arbejdskraftmangel, der opstod fra midten af 1960'erne som følge af den høje økonomiske vækst. Det politiske fokus var derfor overvejende på 'den midlertidige løsning' af denne arbejdskraftmangel - gæstearbejdere eller fremmedarbejdere, som de skiftevis blev benævnt. Ligesom i andre europæiske lande kulminerede gæstearbejderindvandringen i Danmark i 1973 med et indvandrerstop for arbejdstilladelser, men indvandringen fortsatte for flygtninge og familiesammenførte. Antallet af udenlandske statsborgere fra tredje verdenslande var

i 1974 (efter folkeregisteradresse) på 39.186 og steg til 52.555 i 1984, hvor stigningen hovedsagelig skyldtes gæstearbejdernes familiesammenførte, dvs. fra Tyrkiet (9.102 personer) (Coleman, 1999:240). Herudover var der omtrent 7.000 personer (Coleman 1999:251), der blev anerkendt som flygtninge i Danmark over den samme 10-årige periode bestående overvejende af latinamerikanere, der var flygtet fra militærjuntaer i Chile og Argentina, flygtninge fra Sydøstasien og iranere, der flygtede fra Ayatollah Khomeinis omdannelse af Iran til en islamisk stat i 1979.

I 1970'erne var omdrejningspunkterne i de få debatter, der fandt sted, først og fremmest omkring nødvendigheden af at revidere udlændingeloven i dens helhed og dernæst om etablering af en ekstra indsats over for de mennesker, der blev fordrevet i forbindelse med kommunistiske magtovertagelser i Sydøstasien. De politiske konfliktlinier vedrørende udlændingeloven analyseres nærmere senere i kapitlet, men gik kort fortalt ud på, at der fra flere sider blev lagt pres på regeringen i forhold til at ændre og forbedre udlændinges retsstilling i udlændingeloven. En konkret sag om udvisning af en mexicaner, Martinez, udløste stor medieopmærksomhed i denne periode, fordi han blev udvist af Danmark uden dom af justitsministeren, og fordi han var mistænkt for terrorvirksomhed og forsøg på flykapring. Den manglende domstolsindblanding fik bl.a. ombudsmanden og menneskerettighedsorganisationen Amnesty International til at kritisere Danmarks udlændingelov, og RV stillede en forespørgselsdebat om følgerne af Martinez-sagen, hvorefter justitsministeren annoncerede nedsættelse af et udlændingelovsudvalg til at kulegrave udlændingekområdet. Forslagene fra udvalget og RV gik overvejende på ændring af magtfordelingen mellem den udøvende og den dømmende magt og inddragelse af udlændinges repræsentanter – Dansk Flygtningehjælp og beskikkede advokater – til afgørelser i forbindelse med udvisningssager. Omvendt var den socialdemokratiske regering, KF, V og FP betænkelige ved at ændre justitsministerens beføjelser i udvisningssager, når det handlede om statens, landets og borgernes sikkerhed, som det var tilfældet med Martinez. Argumenterne i folketingsalen byggede den ene side på ønsket om, at *"begrænse nationalstatens vilkårlighed over for udlændinge"* (RV's citat af

juristen Henrik Zahle) og på den anden side forestillingen om, at *"Danmark nu engang er til først og fremmest for os, der har indfødsretten og hører hjemme her"* (Hagen Hagensen, KF, 1977-78, R1:1326).

I det næste afsnit analyseres den eneste egentlige flygtningedebat, der var i 1970'erne, hvilket udsprang af et forslag fra RV om, at Danmark ekstraordinært skulle modtage 2000 bådflygtninge fra Sydøstasien. Året før, i 1978, havde Danmark indvilget i at etablere en flygtningekvotering på 500 personer på anmodning fra UNHCR. I dag modtager 19 andre lande også FN kvoteflygtninge, og den fungerer som en kapacitet, som UNHCR kan bruge i samarbejde med modtagerlandene til at overflytte et antal flygtninge fra FN-sikrede flygtningelejre. Kvoteringen blev i den følgende debat og senere hen, specielt i 1990'erne, brugt på interessant vis til at godtgøre, at Danmark levede op til dets humanistiske forpligtelse om at hjælpe folk i nød, selv om det samtidig erkendtes, at denne kvote langt fra var stor nok til at løse større flygtningeproblemer. Bemærkelsesværdigt nok har det været få politiske partier, der har talt om at hæve kvoten, og den er også forblevet uændret på 500 flygtninge, her 25 år efter dens indførsel.

5.3. 1978/79 - Bådflygtninge

Den 15. marts 1979 stillede RV som sagt et forslag om, at Danmark skulle modtage flere mennesker på flugt fra Vietnam, fordi antallet steg måned for måned, selv fire år efter Saigon regeringens fald. I perioden 1975 til 1979 havde Danmark modtaget cirka sammenlagt 600 bådflygtninge (ifølge Lise Østergaard (S), 1978-79, B74-1), og forventede at disse fortsat ville komme som en andel af de 500 kvoteflygtninge, som var Danmarks kvotestørrelse.

Samtlige politiske partier delte RV's bekymring over *"den tragiske situation og den nød som ikke mindst bådflygtningene fra Vietnam befinder sig i"* (S, Lise Østergaard, 1978-79, B74-1), men brugte forskellige strategier til at gå imod forslaget. SV-regeringen anlagde en kapacitetsstrategi, der både var af humanitær- og integra-

tionsmæssig art. SV-regeringen forstod en humanitær flygtningepolitik som en, hvor *"alle nationalitetsgrupper kan komme i betragtning"*, og hvis man gav en større kvote til sydøstasiaterne, ville det *"afskære os fra at modtage flygtninge fra andre dele af verden, f.eks. Afrika og Latinamerika"* (S, Lise Østergaard, 1978-79, B74-1). SV-regeringen gjorde meget ud af, at dens standpunkter i forhold til flygtningepolitik byggede på UNHCR's anbefalinger. En anden væsentlig grund til, at SV-regeringen afviste forslaget, var, at UNHCR netop havde fastslået, at der ikke var behov for at sende flere flygtninge til Danmark, men at Danmark i stedet skulle give økonomisk støtte til nærområdet. Den samme lid satte RV ikke til flygtningekommissær Poul Hartling og UNHCR's anbefalinger. Partiet lagde i stedet vægt på, at nærområderne, primært Malaysia, havde stoppet for modtagelse af flere flygtninge. En politik, der efterlod flygtninge i skibe på åbent hav. RV mente derfor, at der var et reelt behov for, at vestlige lande genbosatte flere flygtninge i Vesten, også set i lyset af, at USA betingede modtagelse af 50.000 flygtninge, hvis andre vestlige lande viste samme vilje til at hjælpe. S delte RV's holdning: Danmark skulle *"være det gode eksempel, som får andre lande til at følge efter"* (S, Lise Østergaard, 1978-79, B74-1:8135), men legitimerede fastholdelse af det forholdsvise lave antal flygtninge, Danmark modtog, ved at fremhæve, at Danmark modsat USA og andre større immigrationslande havde taget en betydelig del handicappede flygtninge. Danmark ydede dermed en større ressourceindsats per flygtning sammenlignet med de store immigrationslande. Ydermere legitimerede S sin politik om at genbosætte et forholdsvist lille antal flygtninge i Danmark ud fra forestillingen om, at visse kulturer havde svært ved at leve side om side. Ifølge partiet var 600 flygtninge ikke mange, men *"vi må erindre, at bosættelse af indokinesiske flygtninge – det gælder også andre flygtningegrupper – så vidt muligt bør finde sted i flygtningenes egen kulturkreds. En anbringelse i et miljø, der etnisk og kulturelt er forskelligt fra hjemlandets vil altid være en nødløsning"* (S, Lise Østergaard, 1978-79, B74-1:8113).

DKP og VS delte også denne kulturopfattelse:

at flygtningeproblemer så vidt muligt må løses ved anbringelse af flygtningene i et miljø, der etnisk og kulturelt svarer til hjemlandets (DKP, Ib Nørlund, 1978-79, B74-1:8121),

med deres meget forskelligartede etniske og kulturelle baggrund har sværest ved at glide ind i det danske samfund. Her har f.eks. spansktalende flygtninge fra Latinamerika det betydelige lettere, selv om det er svært nok endda (VS, Steen Folke, 1978-79, B74-1:8125).

Som S videre udtrykte det, var antallet, som Danmark modtog, faktisk udtryk for en ikke ringe indsats, når man tog Danmarks størrelse og dens integrationskapacitet i betragtning. Der var en tilsyneladende udbredt forestilling om, at flygtningene ikke ville vende hjem igen, hvorfor disse flygtninge blev betragtet som migranter og dermed nye fremtidige borgere i Danmark.

Det interessante ved denne forhandling var, at opfattelsen af, at etniske eller kulturelle grupper har et geografisk naturligt boområde, ikke blev udfordret eller problematiseret. Dette var en selvfølgelig betragtning for både modstandere af og fortalere for modtagelse af flygtninge. De mente også samstemmigt, at vanskeligheder ved sameksistens mellem forskellige etniske grupper allerede havde vist sig i Danmark – specielt i Ishøj - hvor især gæstearbejdere havde vanskeligt ved at tilpasse sig eller at *”absorberes selv i et så fremmed samfund som vores”* (SF, Bodil Boserup, 1978-79, B74-1:8120).

SF talte netop om behovet for at sprede flygtninge, så koncentrationen af problemer ikke var i Ishøj alene. Det var overvejende venstrefløjen, der i forhandlingerne udfoldede argumenter om, at forskellige kulturers iboende modstand mod at kunne sameksistere, men dette skal ikke forveksles med, at venstrefløjens bekymring gik på, hvad dette ville få af økonomiske eller politiske følger for det danske samfund. Venstrefløjens betænkeligheder synes mere at udspringe af en bekymring for de problemer, som den enkelte flygtning ville få ved at skulle tilpasse sig en så ’fremmedartet’ kultur som den danske. Bekymringen var således overvejende omkring den enkelte flygtnings mulighed for ”lykke” eller ”ulykke”, snarere end en udtalt bekymring omkring eventuelle sociale og økonomiske problemer, der ville følge af

en sådan indvandring. FP delte også denne bekymring for individet mere end for de samfundsmæssige følger:

Det er heller ikke lykken for disse mennesker, som allerede lider under en forfærdende skæbne, at de skal sendes til Danmark, op til et koldt og kulturelt helt anderledes samfund (*FP, Jørgen Junior, 1978-79, B74-1:8117*).

Modsat de fleste partier i Folketinget mente KRF, at netop bådflygtningene havde en god forudsætning for at tilpasse sig, fordi de havde den samme religiøse overbevisning som danskere.

det vil være muligt for vietnamesere i et vist omfang at tilpasse sig i Danmark, fordi mange af dem formodentlig er kristne (KRF, 1978-79, B74-1:8122).

Som ved andre debatter er det sjældent, at det eksplicit udtrykkes, hvilke faktorer der gør nogle nationaliteter mere integrationsegnede end andre. Som en undtagelse udtaler KRF altså her, at den fælles religion spiller en integrationsfremmende rolle. Det er derimod uklart, hvad venstrefløjen ligger til grund for dens vurdering af, at det lige netop er de spansktalende latinamerikanere, der er mere integrationsegnede end sydøstasiater (ovenstående VS citat). Det kan altså ikke være religionen, der gør latinamerikanerne mere integrationsparate, eftersom både bådflygtningene og latinamerikanerne er kristne. Som ved andre indvandrerdebatter forbliver det usagt under denne forhandling, hvilke objektive (sprog, skrifttegn, etnicitet, geografiske afstand, udseende, opførsel, familiemønstre) og/eller subjektive elementer (integrationslysten/villigheden), der er integrationsfremmende eller gør det vanskeligt at integrere, f.eks. nyt skrifttegn, anderledes sproglig udtale og/eller fysisk fremtoning. Endelig valgte FP en helt anden strategi end de andre partier for at legitimere sin modstand mod at tage flere flygtninge til landet. Partiet mente, at Danmark skulle presse på for at løse årsagerne til, at mennesker blev flygtninge og ikke blot symptombehandlede, som partiet mener, at forslaget om modtagelse af 2000 flygtninge var et udtryk for. Ifølge FP skulle Danmark gennem FN og også bilateralt over for

Vietnam protestere og samtidig fjerne dansk bistandshjælp til Vietnam, for ellers ville flygtningestrømme fortsætte hertil, hvis ikke der stoppes for kommunistiske magtovertagelser (FP, 1978-79, B74-1:8117). FP bruger her en enstrengt strategi, hvor partiet udelukker, at man kan arbejde på to fronter, altså både at påvirke bi- og multilateralt og samtidig modtage nødstedte, fordi det er en skrue uden ende, vel at mærke ud fra en politisk og økonomisk nationalstatsbetragtning og ikke ud fra et menneskerettighedsperspektiv, som var RV's indgang til forslaget.

Sammenfatning

Skemaet på følgende side opstiller og beskriver den dominerende diskursive modstilling i debatten om bådflygtninge. Forslaget blev afvist af SV-regeringen, KF og FP af flere både økonomiske og humanitære grunde, hvoraf de fælles begrundelser var, at disse kulturelt anderledes flygtninge var svære at integrere, og at Danmark desuden havde begrænset befolkningsmæssig og økonomisk kapacitet til at modtage en større kvote af flygtninge.

På flygtningeområdet brugte RV en kombination af post-national egalitær moralsk forpligtelse (Danmarks velstand forpligter til at hjælpe dårligst stillede i Verden) og forpligtelsen til at leve op til menneskerettighedserklæringen for at fremme modtagelsen af langt flere bådflygtninge. Partiet mente, at der var et misforhold mellem på den ene side en bred politisk tilslutning til, at Danmark havde et ansvar for at hjælpe mennesker i nød, og på den anden side en modstand mod at tage flere bådflygtninge til Danmark. Modstanderne brugte kapacitetsbegrænsninger som begrundelse for at afvise forslaget. Ifølge SV-regeringen var Danmarks humanitære forpligtelse udformet efter princippet om at hjælpe ligeligt på globalt plan, og den årlige kvote på 500 kunne derfor ikke lige pludselig kun bruges til en region. UNHCR's anbefaling om ikke at tage flere flygtninge til Danmark spillede også en central rolle for afvisningen sammen med det forhold, at disse sydøstasiater var så kulturelt forskellige fra danskere.

Fælles for de fleste partier var, at de var enige om synet på kultur og kulturforskelle. De politiske partier var enige om, at det ikke var ”lykken” for den enkelte flygtning med en helt anden kulturkreds at blive absorberet i eller tilpasset til det danske samfund. Kultur blev her forstået som en uforanderlig størrelse, der var bundet til naturlige kulturgeografiske områder. Det interessante ved denne debat var 1) at kulturbegrebet på ingen måde blev politiseret. Kulturbegrebet var f.eks. ikke koblet op på en positiv selvrepræsentation (danskere som hårdtarbejdende skatteydere) og negativ anden-repræsentation (udlændinge har tendens til at være kriminelle), som kendetegnede det dominerende syn på kultur i 1990’erne, og 2) at den kulturelle bekymring var møntet på individets lykke eller ulykke og ikke på de positive eller negative følger for samfundet. Med det næste afsnit springer jeg frem til udformningen af 1983 udlændingeloven, som et udvalg havde brugt 6 år på at komme med anbefalinger til. De kommende afsnit vil også være en afspejling af debatten før og efter, at de iranske, irakiske og srilankanske flygtninge lagde et hidtil uset administrativt og politisk pres på den danske flygtningepolitik.

De centrale modsatrettede diskursive strategier omkring forhandlinger om bådflugtninge 1978-1979 kan beskrives således:

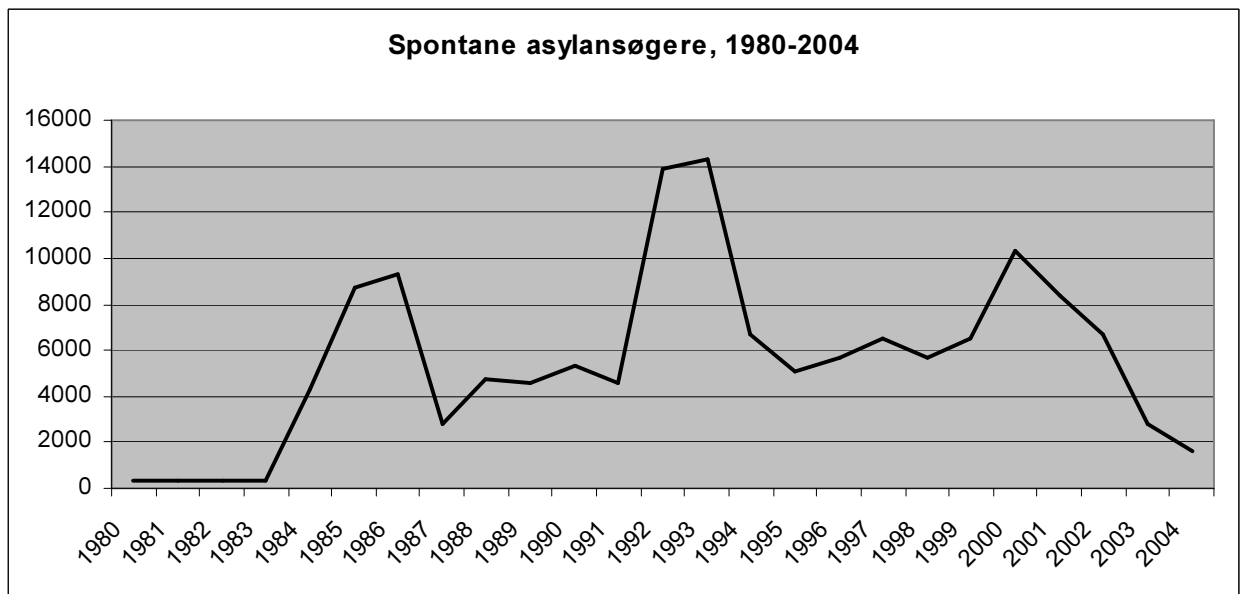
Forslag	Position	Argumentation	Knudepunkt	Diskursiv strategi	Partier der trækker på strategien
Tag en større andel bådflugtninge til Danmark	For	”Vi kan dog ikke leve i et velstående, privilegeret og rigt samfund som det danske og så næsten dagligt være vidne til de helt uhyggelige, umenneskelige beretninger fra strandene omkring Malaysia, Thailand, Indonesien og Filippinerne.” (RV)	Rettigheder	Post-national lighedsopfattelse - Moralsk forpligtelse til at hjælpe flygtninge	RV
	Imod	”vi må erindre, at bosættelse af indokinesiske flygtninge – det gælder også andre flygtningegrupper - så vidt muligt bør finde sted i flygtningenes egen kulturkreds. En anbringelse i et miljø, der etnisk og kulturelt er forskelligt fra hjemlandets vil altid være en nødløsning” (S)	Nation	Flygtninges kulturelle baggrund passer dårligt til den danske	S, VS, DKP, FP. (Modsat mente KRF at vietnamesere netop ville passe godt ind, fordi de var kristne)

5.4. 1982/1983 – parentesens i dansk udlændingelovgivning

Med ændringen af den danske udlændingelov i 1983 blev loven døbt den mest liberale udlændingelov i Vesteuropa. Ifølge juridiske iagttagere fik loven internationalt ry ”for at gå i spidsen for en humanitær flygtningepolitik” (Jensen 1999:335), men samtidig blev den kraftigt kritiseret inden for Danmarks grænser og forsøgt ændret siden hen. Allerede to år efter beskrev FP loven som den, der ”*lagde alle grænsepæle ned og blotlagde århundreders traditioner for helt fremmede personers invasion*” (FP, 1985-86, F1). Dette skarpe udfald og den dramatiske retorik brugte partiet ikke under forhandlingerne omkring loven i 1983, hvilket muligvis kan forklares ved den pludselige ændring af flygtningesituationen, efter loven blev vedtaget. Hvor der op til vedtagelsen af 1983-loven kom under 500 asylansøgninger per år, vendte tenden-

sen allerede i 1984, hvor 4.300 søgte asyl, og kulminerede i 1986 med 9.300 asylansøgninger, jf. figur 6.

Figur 6



Kilder: 1980-1989: Christensen, 1990-2004: Danmarks Statistikbank

Som følge af presset på asylansøgersystemet blev udlændingeloven ændret to gange i 1985 og igen i 1986 i et samarbejde mellem S og regeringen (der var et øget pres på Direktoratet for Udlændinge, Dansk Flygtningehjælp etc.). Oppositionen bestående af VS, SF og RV var derimod modstandere af de instrumenter, der blev brugt til at håndtere og dæmme op for det stigende antal ansøgere. Oppositionen mente, at ændringsforslagene forringede asylansøgerees retsstilling, og at de var på kant med menneskerettighedskonventionen. Ifølge oppositionen burde der ikke røres ved retsstillingen for asylansøgere, der bl.a. omfattede retten til at søge asyl, retten til familiesammenføring og klageadgang. Flertallet i Folketinget bestående af firkløverregeringen og FP fastholdt dog, at trods lovændringerne var retsstillingen for asylansøgere i Danmark fortsat bedre end i andre dele af Vesteuropa.

De forskellige konventioner og normer om menneskerettigheder – Europarådets menneskerettighedskonvention, Verdenserklæringen om Menneskerettigheder og

normer om beskyttelse af forfulgte – er meget centralt placeret i de politiske diskussioner om flygtningepolitikken. De fungerer som grænsedragere for Danmarks selvbestemmelsesret for, hvem der må opholde sig i landet og under hvilke forhold. Der er dog forskellige positioner omkring, hvad normen bør være, og hvornår politikker er på grænsen af menneskerettighedskonventionen. Som den følgende analyse vil vise, er det specielt i perioden 1983 og frem til 2002, at der udspiller sig en kamp om at betydningsfastlægge, hvilke præcise menneskerettighedsforpligtelser Danmark har, og hvornår Danmark moralsk, men også juridisk kan afvise en person som politisk flygtning.

Fokus i dette afsnit er på de argumenter og diskursive strategier, der anvendes i forhandlingerne, men også på de politiske, økonomiske og internationale omstændigheder, der gjorde, at en liberal udlændingelovgivning og en global humanistisk diskurs blev til, trods det at situationen før og efter har været en restriktiv indstilling og politik over for indvandreres rettigheder og regler for asyl og beskyttelse. Begrebet 'global humanistisk' diskurs bruger jeg i afhandlingen som dækkende over Steiners to første hensyn (afsnit 5.1). Dvs. vendingen dækker både over en bred forståelse af menneskerettighedsnormer og moralske forpligtelser til at hjælpe flygtninge (både den kristne og egalitære opfattelse).

Anne Brøckers konkluderer i sin undersøgelse af beslutningsprocesser omkring 1983-udlændingeloven, at 1983-lovgivningen *"var et resultat af mediernes tilgang til problemfeltet, og af mere eller mindre tilfældige holdningsskift hos centralt placerede enkeltpersoner, end af en egentlig demokratisk proces"* (Brøcker 1990:332). I kapitlets afsluttende afsnit vil jeg komme ind på, om denne afhandlings diskursanalytiske tilgang kan bruges til at forklare, hvorfor 1983-udfaldet blev, som det blev, og hvorvidt jeg kommer frem til det samme resultat som Brøcker.

Et interessant aspekt af forhandlingerne omkring 1983-lovændringen var, at *antallet* ikke var et hoveddiskussionsemne. Loven er netop i sin eftertid blevet udpeget til hovedsynder for, at indvandrerstoppet ikke har fungeret i praksis grundet retten til asyl- og familiesammenføring (jf. FP ovenstående citat). Det politiske fokus frem til

1983-loven havde i stedet været på overvejende at sikre retsstillingen for udlændinge i Danmark. Der var bred parlamentarisk opbakning til, at loven skulle ændres, men uenigheden gik på, hvordan man på den ene side levede op til internationale forpligtelser omkring menneskerettigheder og på den anden side undgik en overbelastning af det administrative statsapparat. Flertallet i Folketinget vægtede overholdelse af internationale konventioner omkring menneskerettigheder, både juridisk og normmæssigt, højest. Specielt S og V slog på, at det var uholdbart, at der var en uoverensstemmelse imellem de holdninger, Danmark gav udtryk for i internationale sammenhænge angående menneskerettigheder - senest over for Tyrkiet, og så den administration, der blev ført i Danmark. Med 1983-loven fik Danmark altså lovfæstet en retsstilling for konventions- såvel som de facto-flygtninge, der rakte videre end menneskerettighedskonventionernes anbefalinger. Ifølge justitsminister Erik Ninn-Hansen ville dette ikke underminere indvandrerstoppet, som FP hævdede, fordi loven blot stadfæstede en administrativ praksis. Dog synes justitsministeren at have to kasketter på, når han udtalte sig om følgerne af loven: en regeringstaktisk og en partiideologisk kasket. Hvor den regeringstaktiske var den ovenfor nævnte, blev den partiideologiske luftet i den skrevne presse den 10. april 1983 mellem første og anden behandling af udlændingeloven. I et interview til Jyllandsposten argumenterede Erik Ninn-Hansen, at udlændingelovens bestemmelser burde formuleres restriktivt, fordi Danmarks velfærdssystem var et attraktivt mål for udlændinge, og fordi der var 300.000 arbejdsløse (danskere) i landet (Hvenegaard-Larsen 2002:154). En restriktiv lov havde til formål at sikre, at Danmark også kunne bevares som en nationalstat i fremtiden og skulle desuden sikre mod raceuro, som ville gå ud over de udlændinge, som allerede var her, hvilket med ministerens ord ville være bunduretfærdigt (Jensen 1999:334-5). S og SF kritiserede Erik Ninn-Hansen skarpt for indramning af udlændingeloven i et trusselscenario og for at ”pustede til gløderne” ved at bruge ord som raceuro og trusler mod nationalstaten. Også regeringspartneren V tog afstand fra udtalelsen, om end i et nedtonet ordvalg. Den på det tidspunkt positive mediedækning af flygtninge/indvandrerområdet medvirkede til, at

interviewet også affødte skarpe reaktioner i avisernes ledere (Aarhus Stiftstidende 12/4, Information 12/4, Politiken 12/4 og Aktuelt 16/4). (Brøcker 1990:337)

1983-lovgivningen kan næppe karakteriseres ved at være formuleret restriktivt, som Erik Ninn-Hansen ønskede i den forstand, at der både blev indsat et retskrav for konventions- og de facto-flygtninge omkring opholdstilladelser, udvisningsregler og familiesammenføringsregler. Derfor kan man sige, at den borgerlige regering var med til at stemme for en humanistisk udlændingepolitik selv om det gik imod KF's ideologi om langt større begrænsninger af adgangen til landet. Dette kan tilskrives et samspil mellem forskellige faktorer: den særlige parlamentariske situation (S havde sammen med SF og RV flertal i Folketinget), det lave antal asylansøgere og flygtninge i Danmark og personkonstellationen på dette tidspunkt (bl.a. Dansk Flygtningehjælps Hans Gammeltoft-Hansen som del af mindretallet i Udlændingelovsudvalget) samt ikke mindst den politiske kultur i forhold til politisk konsensus omkring udlændingespørgsmålet om ikke at tage flygtninge og indvandrere som gidsler i et partitaktisk spil. I det følgende vil jeg først skitsere beslutningsforløbet frem imod 1983-lovændringen, inden den egentlige analyse af forhandlingerne påbegyndes.

5.4.1. Udlændingelovsudvalgets indstillinger og beslutningsforløbet op til 1983-udlændingeloven

I foråret 1983 fremlagde den nyvalgte borgerlige mindretalsregering, firkloverregeringen bestående af KF, V, CD og KRF, lovforslaget om ændring af den gældende udlændingelov. Regeringen overtog magten fra den socialdemokratiske mindretalsregering i oktober 1982. Lovforslaget var et resultat af et 6-årigt langt udvalgsarbejde. Et udvalg der blev nedsat i 1977 direkte foranlediget af en meget omdiskuteret udvisning af mexicaneren Martinez. Der var bred enighed i Folketinget om, at den gældende udlændingelov ikke tilstrækkeligt beskyttede udlændinges retsstilling. Dette havde EF gjort opmærksom på ved Danmarks indtrædelse i fællesskabet i 1972, men det var ikke et særskilt dansk fænomen, hvorfor der blev nedsat et koordinerende udvalg i Norden til at finde fælles nye retningslinier på udlændingekområ-

det. Ligesom på indfødsretsområdet havde der været en mangeårig praksis med at ensrette de nordiske landes lovgivninger på dette område. Som Folketingets ombudsmand på det tidspunkt, Lars Nordskov Nielsen, udtrykte det, er *"behandlingen i Danmark af indvandrere og udlændinge ikke en retsstat værdig"* (Betænkning til L105:1937).

På trods af at flere politiske partier i eftertiden har taget afstand fra 1983-lovændringen, stemte samtlige partier med undtagelse af FP for. 155 af Folketingets medlemmer stemte for, og 12 stemte imod. Som daværende justitsminister udtalte i afslutningen af tredje behandlingen, så endte forhandlingerne med

tilkendegivelser, der viser, at man når en meget, meget bred tilslutning til den nye udlændingelovgivning... en vanskelige afgørelse ... når man skal kombinere ønsket om større retssikkerhed med fastholdelsen af et klart indvandrerstopp (KF, justitsminister Erik Ninn-Hansen, 1982-83, L105-3:12867).

Denne brede tilslutning var dog camoufleret af en politisk uenighed omkring, hvordan den nye udlændingelov konkret skulle formes. Der udspillede sig en kamp mellem forskellige aktører – politikere, interesseorganisationer såvel som embedsmænd - omkring tre modsatrettede hensyn, som det også fremgik af Erik Ninn-Hansens tale: forbedring af retsstillingen for udlændinge, opretholdelsen af den restriktive praksis om adgang til landet og hensynet til den administrative kapacitet til at behandle asylansøgningerne. De to første hensyn var modsatrettede, fordi udlændinge med 1983-lovændringen fik et retskrav på familiesammenføring, hvor bl.a. FP frygtede, at lovfæstelsen af retten til at få forældre over 60 år, børn og ægtefæller til Danmark ville øge antallet af indvandrere til Danmark "uhensigtsmæssigt" meget. Desuden vækkede det også bekymring for dem, der fastholdt begrænsningen af adgangen til landet, at flygtningebegrebet blev udvidet til at omfatte de facto-flygtninge, der som noget nyt fik ret til asyl, hvilket betød, at de ikke kunne afvises ved grænsen og at deres sager skulle behandles individuelt af det nye Direktorat for Udlændinge.

Resultatet af denne politiske uenighed materialiserede sig i januar 1983 i to forskellige indstillinger fra Udlændingelovsudvalget: en mindretals- og en flertalsindstilling, hvor uenigheden vil fremgå af den følgende analyse af lovforslaget. Mindretallet bestod af indvandrerkonsulent Karen Andersen fra Socialministeriet, professor Hans Gammeltoft-Hansen, formand for Dansk Flygtningehjælp, og advokat Lars Langkjær fra Advokatrådet. Flertallet bestod af embedsmænd: højesteretspræsident Peter Christensen, repræsentanter fra Udenrigs-, Social-, Arbejds- og Justitsministeriet samt politiet. (betænkning nr. 986, 1982:6)

Forhandlingerne om 1983-lovændringen var langvarige set i forhold til de hidtidige debatter om udlændinge, hvilket dog ikke er usædvanligt, når man ser på, hvor mange retlige forhold der skulle ændres og nedskrives i loven. Derudover var der usædvanlig mange ændringsforslag: 90 stk. i alt fra forskellige partier og som samtlige partier skulle forholde sig til. Lovforslaget gennemgik tre behandlinger, som er den normale procedure, inden forslag bliver ophøjet til lov, men imod normal praksis blev anden behandling afbrudt af en ekstra udvalgsbehandling, fordi S ville finde et kompromis med regeringen i forbindelse med et forslag om at flytte behandling af udlændinge- sager fra Justits- til Indenrigsministeriet. Som følgende analyse af debatten vil vise var ressortoverflytningen en af de væsentlige politiske konfliktlinier i 1983-forhandlingerne, hvor omdrejningspunktet var modstridende holdninger til Tilsynet med Udlændinge (i daglig tale Fremmedpolitiet), der hørte under Justitsministeriet. Fortalere for at fastholde den gældende ressortfordeling argumenterede for, at det blot ville være en symbolsk flytning, fordi det ville være det samme personale - Justitsministeriets embedsmænd og politiet, der skulle sidde i det nye direktorat. Modstanderne af den gældende struktur, bl.a. VS, mente, at man skulle tage hensyn til udlændinges opfattelse af at blive kriminaliseret ved at blive gjort til et politianliggende (VS, Preben Wilhjelmsen, 1982/1983, L105-2:12189).

Regeringens første lovforslag byggede på flertalsindstillingen fra Udlændingelovsudvalget, men under beslutningsforløbet med de mange ændringsforslag blev det endelige resultat, at udlændingeloven i høj grad byggede på indstillingen fra mindre-

tallet, som oppositionen (S, RV, VS og SF) støttede. Loven medførte både materielle og organisationsmæssige ændringer:

- Asylansøgere fik retskrav på asyl med Danmark som første asylland og ubetinget ret til at opholde sig i Danmark, mens ansøgningen blev behandlet
- Indskrænkning af adgangen til at udvise herboende udlændinge og en præcisering af kriterierne for udvisning
- Udlændinge med opholdstilladelse i Danmark fik retskrav på sammenføring med børn og forældre over 60 år
- Afgørelser om udvisning træffes af domstolene
- Flytning af administration af loven fra en politimæssig myndighed (Tilsynet med Udlændinge) til et civilt organ (Direktoratet for Udlændinge), begge dog stadig under Justitsministeriets ressortområde
- Oprettelse af et Flygtningenævn, der skulle behandle klager over afslag i asylsager. Nævnet bestod af tre embedsmænd fra Udenrigs-, Social- og Justitsministeriet, to medlemmer fra Dansk Flygtningehjælp og ét fra Advokatrådet.

Flygtningebegrebet, udvisningsregler og kompetencefordeling mellem ministerier, domstolene og et flygtningenævn

Som tidligere nævnt behandler jeg flygtning- og indvandrerdebatterne hver for sig af analytiske grunde, men det er dog et valg, som også kan være problematisk af flere grunde. Praksis er, at der oftest ikke findes særskilte forhandlinger omkring hver kategori, som gør det vanskeligt at filtrere de diskussioner fra, der handler om hhv. flygtninge og indvandrere. Samtidig er der en flydende grænse mellem flygtninge med opholdstilladelse og egentlige indvandrere; en sondring, som heller ikke fremgår klart i politikernes indlæg i debatterne. Helt konkret manifesterede S behovet for at skelne flygtninge og indvandrere fra hinanden i 1983-debatten ved at udpege Torben Lund til at tage sig af indvandrerspørgsmålet og Lise Østergaard af flygtningespørgsmålet. Denne form for opdeling sker dog ikke siden hen, hverken hos S eller

andre partier. Denne 'undtagelse' kan muligvis forklares ved, at Lise Østergaard havde særlig erfaring på feltet som tidligere formand for Dansk Flygtningehjælp og ud fra hendes særlige position i partiet i kraft af at være tidligere minister under Anker Jørgensen regeringen.

Jeg fastholder dog sondringen mellem flygtning- og indvandrerdebatte, fordi der er en vigtig både (rets)politisk og diskursiv forskel, som også kommer frem i debatterne, om end ikke altid klart. Den daværende formand for Dansk Flygtningehjælp og professor i retsvidenskab, Hans Gammeltoft-Hansen, beskriver det retspolitiske forhold mellem de to kategorier således:

Enhver forbedring af indvandreres retsforhold vil også komme flygtningene til gode; og samtidig indebærer den positive særbehandling, som er den naturlige og nødvendige følge af flygtningenes baggrund, at de i den retspolitiske debat ofte kommer til at udgøre en slags spydspids i arbejdet for almene forbedringer af udlændingenes retsforhold" (Gammeltoft-Hansen 1984:9).

Diskursivt ligger der noget midlertidigt i flygtningebegrebet, hvor indvandrere betragtes som fastboende. Der er en udbredt forventning fra politisk hold i nærområder såvel som i fjernere flygtningemodtagende områder til, at flygtninge vender hjem, når forholdene i hjemlandet bliver tålelige. En forventning, som ikke altid indfries af forskellige individuelle og politiske grunde, som det viste sig ved de iranske flygtninge, der kom til Danmark i 1980'erne, samt bosniske og somaliske flygtninge, der kom i 1990'erne, hvoraf de fleste fik permanent opholdstilladelse. En forventning, der også vanskeliggør spørgsmålet om, hvorvidt flygtninge skal kunne tage arbejde, lære sig dansk eller på anden måde integreres i Danmark i venteperioden, indtil deres sag bliver afgjort.

Anderledes forholder det sig med indvandrere. De er her typisk permanent. Der forventes fra politisk hold og fra befolkningen en eller anden form for tilpasning til samfundet, der kan ligge på et kontinuum mellem assimilering og gensidig kulturel tilpasning. Debatten om, hvad flygtninge skulle foretage sig i venteperioden, blev ikke diskuteret under 1983-forhandlingerne, hvorimod samtlige partier fremhævede

nødvendigheden af, at indvandrere skulle tilpasse sig; VS og RV pointerede, at tilpasning skulle være gensidig - danskere og indvandrere imellem.

Konkret medførte 1983-loven tre ændringer af væsentlig betydning for flygtninge, hvilket vil strukturere den følgende analyse af flygtningespørgsmålet i forhandlingerne omkring denne lov (i det følgende vil de to sidste punkter behandles under ét):

- Fastsættelse af begrebet flygtning
- Beskyttelse mod udvisning
- Etablering af en asylret og procedure herfor

Som noget nyt blev de facto-flygtningebegrebet (også kaldt B-flygtninge) optaget i selve udlændingeloven, hvor denne gruppe fik krav på asyl, hvilket mindretallet i udvalget havde anbefalet.

1983-lovgivningen brød med den hidtidige bestemmelse om, at det var de relevante myndigheders skønsmæssige afgørelse, om en bestemt udlænding måtte opholde sig i landet, ved at indføre et retskrav på asyl. Politikerne fastholdt fortsat indvandrerstoppet, og justitsministeren mente, at dette stop ikke ville blive undergravet af, at udlændinge fik et umiddelbart krav på udstedelse af en opholdstilladelse enten igennem familiesammenføring eller som flygtning, fordi der var tale om at lovfæste en administrativ praksis.

Hr. Knud Lind havde en bemærkning på et enkelt punkt vedrørende familiesammenføring. Den bestemmelse, der nu kommer ind i loven, er i det væsentlige den bestemmelse, hvorefter vi har administreret hidtil. Der er altså ikke lagt op til nogen undergravning af det indvandrerstop vi har...(KF, justitsminister Erik Ninn-Hansen, 1982/83, L105-2:12634).

Mindretallets anbefaling om ligestilling byggede på en opfattelse af, at de facto-flygtninge burde ligestilles med gruppen af konventionsflygtninge (også kaldt A-flygtninge), fordi de i ligeså høj grad var politiske flygtninge. Konventionsflygtning-

gene var de udlændinge, der var omfattet af FN's flygtningekonvention, Danmark ratificerede i 1952 (og efterfølgende ratificerede protokollen i 1968)³⁸, og som hidtil havde været omfattet af udlændingeloven i form af kvoteflygtninge såvel som individuelle ansøgere. Konventionsflygtninge havde retskrav på ophold, fordi dette foreskrev konventionen, og bestemmelsen i udlændingeloven om at give de facto-flygtninge samme retskrav betød, at Danmarks forpligtelse blev betydelig mere vidtgående, end konventionen således foreskrev (Udlændingeloven 1984:56). Retskravet indebar retten til opholdstilladelse, som gav særlige økonomiske og familiesammenføringsmæssige rettigheder. Danmark havde dog før 1983 udviklet en administrativ praksis for et de facto-flygtningebegreb, fordi Danmark ligesom andre vestlige lande ret tidligt erkendte, at konventionens fastlæggelse af flygtningebegrebet var for snævert i forhold til dem, der havde behov for beskyttelse (Gammeltoft-Hansen 1984:121, Kjær 1997:32). I perioden 1979-1981 var andelen af flygtninge med de facto status faktisk 71 % af de spontane flygtninge (Betænkning 968, 1982:136), hvorfor justitsministeren ikke var af den opfattelse, at lovændringen i 1983 i sig selv ville øge antallet af de facto-flygtninge. Fra midten af 1960'erne blev de facto status også brugt til *"at give beskyttelse og bistand til afhoppere, som man fandt det betænkeligt at sende hjem, fordi de ved en forsinket hjemkomst måtte befrygte at blive udsat for alvorlige ubehageligheder"* (Udlændingeloven 1984:61). Efterhånden blev begrebet også taget i anvendelse over for andre grupper asylansøgere, navnlig i tilfælde af bevisnød.

Justitsministeren valgte en anden bestemmelse i sit første udkast til lovforslaget, der byggede på anbefalingen af flertallet i udvalget. Denne bestemmelse var, at de facto-

³⁸ Flygtningekonventionen af 28. juli 1951 trådte i kraft den 22. april 1954 - oprindeligt kun i de seks stater, der havde ratificeret konventionen, heriblandt Danmark. I perioden 1951-1954 var der legalt et større eller mindre tomrum, hvor Højkommissariatet (UNHCR) fortsatte IRO's (International Refugee Organisation) arbejde. Denne konvention var både tidsmæssig – før 1951 – og geografisk afgrænset til Europa, og med stigende pres fra flygtningesituationer andre steder i Verden efter 1951 vedtog FN's generalforsamling en protokol til flygtningekonventionen, der trådte i kraft i 1967. Denne protokol ophævede enhver tidsmæssig og geografisk begrænsning af forpligtelser til at beskytte flygtninge (Udlændingeret, 2000:311).

flygtninge *kan* få opholdstilladelse i landet (min kursivering). Uenigheden var åbenbart isoleret til udvalget mellem flertallet og mindretallet, da Folketingets forhandlinger viste, at der var bred enighed mellem regeringen og oppositionen om at arbejde for en ligestilling eller større parallelitet af disse to grupper af flygtninge, hvorfor en lovfæstelse også blev bifaldt.

Det er væsentligt for mig, at man har taget en del af de ting med, der også er kommet til udtryk gennem de mindretalsudtalelser, der har været i betænkningen fra udvalgets side. Man vil sidestille A- og B-flygtninge... (KF, Hagen Hagensen, 1982-83, L105-2:12170).

...det er godt for de flygtninge, der søger asyl i Danmark, at vi har fået den ligestilling mellem A- og B-flygtninge, dette lovforslag giver udtryk for. Det er også positivt, at vi har fået nogle klare retsbestemte familiesammenføringsregler, der giver indvandrerrfamilier og flygtningefamilier ret til at få deres børn og deres forældre til Danmark, hvis forholdene i øvrigt er sådan, at de kan forsørge dem (SF, Ebba Strange, 1982-83, L105-3:12854),

Videre ville vi vel også gerne have en større parallelitet mellem, det man kalder A- og B-flygtninge... (V, Bjørn Elmquist, 1982-83, L105-1:5329).

Det er vigtigt og positivt, at der nu sker en sidestilling mellem flygtninge med a- og b-status, fordi der er glidende overgange imellem de to grupper, så den hidtidige adskillelse har medført uretfærdigheder, der kan undgås i fremtiden (S, Lise Østergaard, 1982-83, L105-2(2): 12632).

Desværre fremgår det ikke nærmere, hvorfor politikerne var enige om at ligestille disse to kategorier af flygtninge. Legitimation for og imod ligestilling fremgik dog i stedet af betænkningen bag loven. Mindretallet i udvalget begrundede nødvendigheden af at ligestille de facto med konventionsflygtninge ud fra ”humanitære begrundede hensyn”. Mindretallet mente, at en humanitær grundholdning bag loven på længere sigt kunne få indflydelse på befolkningens almene holdning til udlændinge, og at den samtidig ville få en symbolsk betydning for landets internationale renommé (Betænkning nr. 986, 1982:14). Omvendt legitimerede flertallet i udvalget – ifølge mindretallet – modstanden mod ligestillingen med ”frygt for misbrugsfare, der kan knytte sig til liberale regler” (Betænkning nr. 986, 1982:14). Holdningen til kon-

ventionsflygtninge var udvalgets medlemmer heller ikke enige om. Flertallet var ikke indstillet på at give samtlige konventionsflygtninge et retskrav på opholdstilladelse, ”hvis særlige grunde taler derimod”. Selv et af regeringspartierne gik ind for at sløjfe denne formulering, fordi som V udtrykte det,

Det er, som om vi tager anstand på den flygtningekonvention, som vi jo selv her i Folketinget har ratificeret, og jeg ved ikke, om ministeren allerede her vil forklare hvorfor; ellers kan vi da drøfte det videre i udvalget (V, Bjørn Elmquist, 1982/83, L105-1:5328).

Modsat udvalget var der i Folketinget en dominerende opfattelse af, at såvel konventionsflygtninge som de facto var ”rigtige” flygtninge. Desuden var der en bred opbakning til at ligestille udlændinge retssikkerhedsmæssigt i Danmark, hvilket handlede om at skabe tryghed mod specielt uretmæssig udvisning eller afvisning ved landegrænserne, men også i relation til varigt at opholde sig i Danmark, som indbefattede at en flygtning kunne få sin familie hertil. Der var bred enighed om, at der var et behov for at ”øge retssikkerheden” og ”forbedre retsstillingen” for udlændinge med det formål at få flygtninge og indvandrere til at føle sig ”trygge”. De forskellige partier tillagde også tryghed mere eller mindre det samme meningsindhold, dvs. at der blev etableret domstolsafprøvelser i udvisningssager, sikret ret til at søge asyl, sikret krav på familiesammenføring og non-refoulement, dvs. asylansøgere ikke blev sendt tilbage til et land, hvor de var i risiko for at blive forfulgt. Det var dog et flertal for at forskelssætte udlændingegruppens rettigheder angående udvisningsregler for at fremme ligestilling mellem indvandrere og danske statsborgere. Trappestigemodellen, som den blev kaldt, gik ud på, at jo længere man havde været i Danmark, desto mere alvorlig kriminalitet skal man have begået for at blive udvist. Dette var SF imod, fordi:

der bag ved denne tankegang ligger til syvende og sidst en nationalistisk beskyttelsespolitik, der som underforstået udgangspunkt har, at vi danskere er noget særligt, er meget bedre end udlændinge, og derfor skal vi beskytte os mod uheldig påvirkning udefra (SF, Ebba Strange, L105-2:12176-12177).

Der var altså to modstridende opfattelser omkring udlændinge, når det drejede sig om udvisningsregler. Den ene var en belønningsstrategi, som flertallet gik ind for via trappestigemodellen, hvor kriminelle udlændinge var på prøve over en årrække, førend de blev sidestillet med danske statsborgere. Dette skete først efter 7 års ophold svarende til opholdskravet på at søge indfødsret. En egentlig sidestilling var det dog stadig ikke, da disse udlændinge fortsat kunne udvises, hvis de på nogen måde udgjorde en trussel mod statens sikkerhed, og dette var uagtet længden af deres ophold i Danmark. SF gik imod denne belønningstankegang og trak på en modsatrettet strategi. En strategi, der byggede på en post-national lighedsforestilling om politisk tilhørsforhold, som i dette partis øjne var integrationsfremmende; noget, som belønningsstrategien ikke var. Knudepunktet i denne tilgang var universelle individuelle rettigheder mere end territoriale og etniske kriterier, hvor karakteren af ens ophold var afgørende for, hvilke rettigheder man kunne opnå og ikke hvorvidt man var født eller var etnisk beslægtet til territoriet. SF's ændringsforslag til loven var i forlængelse heraf, at efter to års varigt ophold:

må vi tage dem, som de er, gode eller onde eller midt imellem ligesom de allerfleste af os, og give dem den tryghed, som er den bedste forudsætning for at fremme den integrationsproces, som alle i denne sal giver udtryk for at de ønsker, når det drejer sig om udlændinge (SF, Ebba Strange, 1982-83, L105-2:12177).

Medmenneskelighed og pladderhumanisme

Overordnet handlede forhandlingerne om modstridende opfattelser af det at være human eller humanistisk. Begreberne er centrale, ikke fordi de blev diskuteret direkte eller blev brugt mange gange i forhold til andre ord, men fordi der var forskellige opfattelser af, hvem det var vigtigt at være (mest) human over for. Spørgsmålet gik også på, hvorvidt der var grænser for, hvor humant et land kunne være. Betydningen

af ordet er ikke mindst vigtigt set i forhold til de efterfølgende år, hvor det humane fik tillagt en negativ betydning som en blødsøden, naiv holdning til udlændinge og noget, der var i konflikt med danske nationale interesser om etnisk homogenitet. Den humane indstilling blev typisk brugt over for flygtninge, men der var moralske og nationale grænser for hvor human man kunne være, som justitsministeren udtrykte det, navnlig når asylansøgere begik kriminalitet:

...det er nuancer, vi drøfter, med undtagelse af ét og efter min mening også afgørende punkt, nemlig om man kan udvise kriminelle, og i hvilket omfang man skal gøre det. Vi er altså enige om, at vi skal være et land, der ud fra en human indstilling lever op til flygtningekonventionen, behandler flygtningene her i landet rigtigt, ikke sender dem tilbage til et land, hvor de kan risikere noget af de grunde, der bevirker, at de kan få status som flygtninge her i landet. Vi skal opretholde et indvandrersstop og udforme vor politik – vor udvisningspolitik, om man vil – med dette udgangspunkt (KF, justitsminister Erik Ninn-Hansen, 1982/1983, R5:5300).

Under disse forhandlinger udvidede KF begrebet human til ikke bare at dække beskyttelse af flygtninge, men også til at dække beskyttelse af danskere. KF understregede dette synspunkt flere gange under forhandlingerne med argumentet om, at politikernes første hensyn var at beskytte danske statsborgere i kraft af deres oprindelige historiske tilknytning til Danmark.

I et foredrag, der er trykt i Juristen og Økonomen, har professor Gammeltoft-Hansen sagt i en slutbemærkning, at humanitet ikke bør være konjunkturbestemt. Deri er jeg enig, men humanitet gælder også i forhold til dem, der skal beskyttes, som er i landet, og som har hørt til her gennem lang tid, og derfor må der nødvendigvis være en fasthed [mht. udvisning af kriminelle udlændinge, LKH] (KF, Hagen Hagen-sen, 1982/1983, R5: 5328).

FP argumenterede også for beskyttelse af danskere, men brugte argumentet om at følge "*folkets ønsker*", hvor partiet understregede, at folketingspolitikernes fornemste opgave var at repræsentere befolkningens interesser, og som meningsmålinger viste var befolkningen imod flere flygtninge modsat flertallet i Folketinget, som FP

udlagde det. På samme vis fokuserede CD³⁹ også på at værne om danskere over for dem, der misbrugte ”den danske gæstfrihed” og humanitet. CD kaldte modstanderes kritiske indstilling til justitsministerens lovforslag omkring udvisning af særlige kriminelle for ”pladderhumanistisk” (CD, Birgith Mogensen, 1982/1983, R5:5284). For CD var det en ”misforståelse af begrebet humanisme” fra oppositionens side, fordi denne ikke tager højde for *”den grufulde, umenneskelige forbrydelse, det er kommercielt at være med til at forsyne landets børn og unge mennesker med illegalt importeret heroin eller andre hårde narkotika”* (CD, Birgith Mogensen, 1982/1983, R5:5284). De partier, som fik tillagt denne pladderhumanistiske indstilling, var selvfølgelig uenige med fokuseringen på de negative følger af at være human. De brugte ikke det selv samme ord, men talte om at have en medmenneskelig indstilling til folk i nød ud fra en diskursiv strategi om et post-nationalt lighedsideal. Både VS og SF, men også et af regeringspartierne, V, var af den opfattelse, at man skulle acceptere, at der fandtes kriminelle blandt indvandrere. Denne strategi gik imod forestillinger om, at udlændinge, der fik adgang til landet, skulle være *”rene”, ”overmennesker” og ”bedre”* end danskere, som det fremgår af de følgende to citater og RV’s citat på næste side.

Af langt større betydning er, at alle partier undtagen SF og VS stadig væk mere eller mindre stiller krav om, at indvandrere skal være særlig rene, idet man ikke kan acceptere samme mønster for kriminalitet i indvandrergruppen som blandt danskere... en sådan holdning, som desværre stadig væk findes hos det store flertal her i salen, er og bliver diskrimination over for indvandrerne (VS, Preben Wilhjelm, 1982/83, L105-1:12863).

Hr. Wilhjelm’s citat om det, jeg har sagt om vort forhold til, at også udlændinge, der bor i Danmark, skal kunne være kriminelle uden at skulle udvises, er helt korrekt. Det kan jeg bekræfte. Det er stadig væk min ideelle holdning til det. Jeg synes, det er forkert, om vi danske statsborgere kræver af udlændinge, at de skal være en slags overmennesker (V, Bjørn Elmquist, 1982/83, p. L105-2:12192).

³⁹Eller rettere Birgith Mogensen som privatperson, da partiordfører Yvonne Herlev Andersen gjorde opmærksom på, at Birgith Mogensen ikke repræsenterede CD’s holdning til gæstearbejdere.

Præmissen for denne lighedsopfattelse var, at udlændinge skulle behandles på lige fod med danskere uagtet grad af historisk, etnisk eller religiøst slægtskab eller tilknytning til Danmark, hvorfor strategien kan kaldes et post-national lighedsideal. Det er dog overvejende VS og SF, der gik stærkest ind for dette idealtypiske post-nationale lighedsideal. S synes at trække på en hybrid mellem den post-nationale strategi og en social stabilitetsstrategi. Den sidstnævnte er karakteriseret ved at lægge vægt på den gældende sociale sammensætning i befolkningen, fordi social stabilitet er i højsæde, også selv om dette kan indebære enkelte uretmæssige udvisninger, hvor den pågældende udviste i værste fald bliver forfulgt eller på anden måde udsættes for utrygge forhold i det land, som personen udvises til. Denne hybride diskursive strategi synes at forudsætte, at der er en højere andel af retskafne borgere blandt indvandrergruppen sammenlignet med danskere. S argumenterede for, at indvandre-re i gennemsnit var mindre belastet med kriminalitet end den danske del af befolkningen (S, Ole Espersen, 1982/83, R5:5267). V talte på samme vis om, at danskere skulle være parate til at acceptere, at en *"vis procent, eller promille måske, af de i Danmark fastboende udlændinge er kriminelle"* (V, Bjørn Elmquist, 1982/83, R5:5275). Altså argumenter, der forsøgte at bagatellisere eller i hvert tilfælde nedtone kriminalitetsproblematikken blandt udlændinge for at understrege at den sociale balance ikke ville forrykkes ved optagelse af udlændinge i det danske samfund. I slutningen af tredje behandling af forslaget omkring udvisning fremhævede RV, at den politiske kamp og uenighed gik ud på, at der eksisterede forskellige forestillinger omkring, hvad folket skulle sammensættes af.

Men i øvrigt må jeg sige, det er en mærkelig opfattelse, man har. På den ene side kan hr. Knud Lind [fra FP, LKH] og andre ikke lide udlændinge, men på den anden side skal man gå ud fra, at de er bedre, end danskere er i gemenhed. Hvordan kan det hænge sammen? Jeg tror, der skal alle slags folk til at lave et folk. Derfor er det et helt urimeligt krav, hr. Knud Lind rejste om at bare man begår kriminalitet, skal man smides ud (RV, Bernhard Baunsgaard, 1982/83, R5:5312).

Hvis man ser på de tre forskellige forståelser af begrebet folk, brugt af de gamle grækere: demos, ethnos og plethos, går konfliktlinien i nævnte debat omkring, hvilken plethos Danmark skal bestå af. RV argumenterede for et socialt fællesskab, hvor mennesker har mulighed for at vælge og følgelig fravælge at være en del af det danske samfundsfællesskab uanset national baggrund. FP, derimod, syntes at forudsætte, at det danske fællesskab var en statisk størrelse, der havde en lang kulturhistorisk bagage med sig, hvor udlændinge ikke var en naturlig del heraf, men kunne indpasse sig ved ikke at være en økonomisk eller social belastning for samfundet. Ind- (oprindelige danskere) og ud-gruppen (indvandrere) ville dog aldrig kunne ligestilles pga. denne kulturhistoriske forståelse af det danske fællesskab, men FP accepterede indvandrere, bare de var retskafne borgere og helst de nyttige af slagsen.

Et andet realistisk synspunkt går ud på, at vi ikke har brug for flere indvandrere bortset fra specialister, der kan gavne forskning og erhvervsliv, og at vi navnlig ikke har brug for de store familier, de bringer med sig (FP, Lawaetz, 1982-83, L105-2:12182).

Indvandrere ville dog altid være 'på prøve', fordi de ifølge FP - men også KF - til enhver tid kunne udvises, hvis de begik særlige grove forbrydelser, uanset hvor længe de havde opholdt sig i Danmark og deres eventuelle familiemæssige bånd hertil. Det er dog værd at bemærke, at FP ikke her forlangte akkulturation ligesom i slutning af 1980'erne ved at fremhæve, at "udlændinge ikke behøver at miste deres nationale identitet", selv om det er lidt uklart hvad FP mente, når der i samme åndedrag blev sagt, at udlændinge ikke viste vilje til at "blive danske".

Det danske samfund er ikke tjent med at tolerere kriminelle udlændinge ... denne angst bygger ikke på det, der er anderledes, men den bygger til gengæld på den manglende vilje hos nogle udlændinge til at blive danske – uden at de dermed behøver at miste deres nationale identitet (FP, Knud Lind, 1982-83, R5:5284).

FP's retorik var dog påfaldende nedtonet under disse forhandlinger set i forhold til partiets tidligere udtalelser og i forhold til sin voldsomme modstand mod loven bare et par år efter. Modstanden gik på, at indvandrerstoppet ville blive undermineret

med udlændinges lovmæssige ret til at få familiesammenført forældre, børn og ægtefæller, og hvilket antalsmæssigt også var en økonomisk belastning af sagsbehandlingssystemet.

Stort set alle ændringer i forhold til tidligere lovgivning er til fordel for udlændingene og til mere besvær for os med hensyn til en tungere og dyrere forretningsgang (FP, Lawaetz, 1982-83, L105-2:12180)

og

Det, vi har anket en del over, er den overbudspolitik, der har været. Der har næsten ikke været grænser for, hvor god man ville være. Det radikale V overbød alt og alle, da man stillede ændringsforslag om, at man, selv om man havde fået opholdstilladelse ved svig, alligevel skulle have lov at blive her (FP, Knud Lind, 1982/93, L105:12859).

5.4.2. Beskyttelse mod udvisning og etablering af en asylret og procedure herfor

Anledningen til at revidere udlændingeloven var som nævnt en konkret sag om udvisning af mexicaneren Martinez i august 1977, men flere andre udvisningssager blev også inddraget i debatten både af oppositionspolitikere såvel som af den skrevne presse i de seks år, hvor Udlændingelovsudvalget var i gang. Martinez havde opholdt sig i en årrække i Danmark, og denne specifikke sag drejede sig derfor ikke om problemstillinger vedr. udvisning af flygtninge. Problemstillingen omkring udvisning og afvisning af flygtninge drejede sig dels om at forhindre, at flygtninge blev afvist ved grænsen og sendt tilbage til det land, de var flygtet fra, dels om det såkaldte princip om første asylland. Dette princip drejer sig om tilbagesendelse af asylansøgere efter en bestemmelse om, at et andet land skal betragtes som det første asylland. Princippet blev administreret forskelligt blandt EF-landene, indtil fælles retningslinier på dette felt blev indbefattet i Dublin-konventionen, som trådte i kraft i 1997 (Udlændingeret 2000:407).

De to kritiske punkter i udlændingeloven – udvisning af asylansøgere og afvisning ved grænsen – hang også sammen, fordi Danmark tolkede princippet om første asylland ret firkantet og endte med at afvise og udvise asylansøgere ved grænsen og sende dem tilbage til første asylland, som kunne være et usikkert land, hvor RV og

SF nævnte et eksempel som Lesotho, som flygtninge fra Sydafrika blev anbefalet at søge til som det første asylland. Flertallet i Udlændingelovsudvalget mente, at Danmark skulle afvente arbejde i Europarådet om fælles regler for definition af første asylland, men i den endelige lov blev mindretallets forslag indarbejdet. Det gik ud på, at Danmark skulle foretage en konkret afvejning i forhold til, hvordan den afviste asylansøger ville være retsligt stillet i det første asylland, således at antallet af ansøgere, der tidligere blev sendt i kredsløb mellem forskellige lande ("refugees in orbit") blev minimeret. (Gammeltoft-Hansen 1984:138). Man udvidede i samme lovgivning begrebet afvisning. Ifølge udlændingeloven før 1983-ændringen betød afvisning, at en udlænding på grænsen blev nægtet adgang til landet. Såfremt udlændingen var kommet ind i landet, kunne den pågældende i princippet ikke længere afvises, men kunne i stedet ofte udvises. Afvisningsbegrebet blev efter den nye lov udvidet til også at være en reaktion, der kunne omfatte udlændinge, der befandt sig her i landet indtil tre måneder efter indrejse (Udlændingeloven 1984:211).

Modsat de andre aspekter af den nye udlændingelovgivning vedr. flygtninge var det helt centrale i forhandlingerne etablering af en appelinstans – et flygtningenævn. Dette nævn skulle fungere som ankeinstans for afgørelser truffet af det daværende Tilsynet med Udlændinge. På nær FP bakkede samtlige partier op omkring denne nyskabelse. Der var uenighed om sammensætningen, kompetence og sagsbehandlingsprocedure, men enighed om, at det var betryggende for flygtnings retsstilling i tilfælde af afslag på asyl og udvisning, at de havde en sådan ankemulighed. FP var imod at indføre et flygtningenævn, fordi "*vi mener, det forhaler og fordyrer sagsbehandling*" (FP, Lawaetz, 1982/83, L105-2:12181). De 'humanistiske' partiers (VS, SF og RV) opbakning til et flygtningenævn skyldes ligeså meget et ønske om at ændre magtbalancen mellem statsadministrationen og civilsamfundet. Disse partier var kritisk indstillet over for Fremmedpolitiets afgørelser, og ved at have Dansk Flygtningehjælp og Advokatrådet til at sidde i et flygtningenævn var der en instans til at forhindre uretfærdige afgørelser. Nævnet kunne samtidig fungere som kontrol

over for Fremmedpolitiets, herunder ikke mindst justitsministerens, generelle virke på dette felt.

Sammenfatning

I løbet af 1970'erne kom der et pres fra flere fronter for en revision af "Lov om udlændinges adgang til landet m.v." fra 1952. Presset udefra kom med medlemskab af EF, men også internt i Danmark fra Folketingets ombudsmand og VS, SF og RV, der alle sigtede imod at øge retsstillingen for udlændinge. Revisionen af udlændingelovgivningen var omfattende. Et Udlændingelovsudvalg blev nedsat i 1977, og kommissoriet bestod overvejende i at formulere detaljerede og klare regler for opholds- og arbejdstilladelse samt afgørelser af udvisningssager. De materielle ændringer af udlændingeloven i 1983 lå i væsentlig henseende i forlængelse af de anbefalinger, som blev indstillet af mindretallet i Udlændingelovsudvalget. Dette gjaldt specielt asylansøgenes retskrav på at få asyl i Danmark og retskrav på familiesammenføringer, når betingelserne for at blive anerkendt som flygtninge var opfyldt. Desuden var der væsentlige indskrænkninger i adgangen til at udvise herboende udlændinge. Organisatoriske ændringer fandt sted med overflytning af administrationen fra en politimæssig myndighed (Tilsynet med Udlændinge) til et civilt organ under Justitsministeriet (Direktoratet for Udlændinge) og oprettelsen af et uafhængigt Flygtningenævn, der skulle behandle klager over afslag i asylsager.

Den parlamentariske baggrund var en borgerlig mindretalsregering, der var kompromissøgende i udlændingespørgsmålet. Der var et flertal uden om regeringen bestående af S, SF og RV, og regeringen ønskede ikke allerede 1 år efter sin tiltrædelse at blive sat uden for indflydelse på et emne, der havde stor bevågenhed i medierne (Brøcker 1990:337). Desuden var der en politisk kultur i Folketinget om brede politiske forlig på udlændingeområdet for ikke at gøre flygtninge og indvandrere til gidsler i et partipolitisk opgør.

Som analysen viste, medførte 1983-lovændringen en lovfæstelse af et bredt flygtningebegreb og med en retssikkerhed, der lå på linie med ikke kun konventionsbe-

stemmelser, men også menneskerettighedsnormer omkring vigtigheden af familiegenforening, retten til at få sin sag behandlet individuelt og restriktive udvisningsbestemmelser. Trods bred tilslutning til udlændingeloven (samtlige partier stemte for undtagen FP) var der politiske konflikter omkring 1) rækkevidden af flygtningenes rettigheder 2) magtfordelingen mellem den dømmende og den udøvende magt og 3) principper for udvisning. Hvad angik *rækkevidden af flygtninges rettigheder*, var den dominerende diskursive strategi i forhandlingerne en post-national humanistisk forpligtelse til at tilbyde asyl og beskyttelse til asylansøgere. Retssikkerhed for den enkelte var kernen i denne strategi, og den skulle være i overensstemmelse med både internationale normer og moralske forpligtelser i henhold til at hjælpe folk på flugt. Ligestilling af de facto- og konventionsflygtninge var altafgørende, fordi grænsen mellem, hvem der var konventionsflygtninge og de facto-flygtninge var flydende, og ved ikke at sidestille disse rettighedsmæssigt ville man indføre en urimelig forskelsbehandling. Nationale centraladministrative problematikker, økonomiske udgifter hertil og antallet af asylansøgere var underordnet og udgrænset af denne strategi. Det blev betragtet som en menneskeret at få asyl og beskyttelse uagtet ens nationale tilhørsforhold, hvorfor de nationale økonomiske og politiske grænser var underordnet. Det var overvejende SF, VS, S, V og RV, der trak på denne strategi, hvor KF var splittet mellem regeringstaktiske hensyn og partiets ideologi. KF tilsluttede sig det brede flygtningebegreb i den forstand, at de facto-flygtninge også var at betragte som politiske flygtninge, men partiet var kritisk over for den øgede retsstilling til denne gruppe. Dette fremgik i begrænset omfang i forhandlingerne, men kom tydeligt frem i Erik Ninn-Hansens udtalelser til den skrevne presse omkring udlændingelovens trussel mod Danmark som nationalstat og risikoen for raceuro.

Over for denne strategi om at udlændingeloven skulle bygge på en post-national humanistisk forpligtelse til at hjælpe forfulgte, trak FP på en diskursiv strategi, hvor forvaltning af skatteborgernes penge og antallet af udlændinge i landet var af central betydning. Disse elementer var centrale, fordi flygtninge, indvandrere og deres familiesammenførte blev betragtet som en økonomisk byrde for det danske samfund. FP

havde flere gange erklæret, at partiet i princippet ikke havde noget imod udlændinge i Danmark, så længe de kunne sørge for sig selv og sine egne.

Mens fokus i forhandlingerne var overraskende lidt på denne diskussion af flygtningebegrebet, der blev radikalt ændret, koncentrerede man sig overvejende omkring det problematiske i *magtfordelingen mellem den dømmende og den udøvende magt samt mellem Justitsministeriet og Indenrigsministeriet*. S, SF, RV og VS arbejdede for, at Justitsministeriets og især Fremmedpolitiets hidtidige magtposition skulle indskrænkes. Formålet var at sikre retsstilling for asylansøgere ved at oprette en klageadgang (Flygtningenævnet), sikre at udvisningsafgørelse i højere grad blev afgjort af domstolene og endelig at ændre magtfordelingen ved at lave et civilt organ til at håndtere asylansøgninger frem for Fremmedpolitiet. Det sidste punkt blev ikke imødekommet i den udformning, SF, VS og RV havde foreslået. Partierne mente, dette var problematisk, fordi den endelige lov ikke ændrede ved det forhold, at asylansøgere følte sig kriminaliseret ved at skulle have deres afgørelse truffet af politiet, som de i forvejen ofte havde et anstrengt forhold til fra det land, de var flygtet fra. Regeringen var enig i, at der skulle ske en ændring af magtfordelingen i udvisningsager, men gik imod en ren flytning fra Justitsministeren til Indenrigsministeriet, fordi der ikke var retslige begrundelser herfor (det samme personale ville behandle sagerne, fordi politiet ville komme ind over sagerne alligevel), og en sådan flytning var forbundet med unødigt samfundsøkonomisk omkostning.

Det sidste konfliktpunkt drejede sig om *udvisningsregler*. Firkløverregeringen lagde op til en trappestigemodel, hvor jo længere en udlænding opholdt sig i Danmark, jo mere alvorlig kriminalitet skulle han/hun begå for at blive udvist. Strategien var her, at udlændinge var på prøve og skulle bevise, at de var retskafne borgere. Ligestilling kunne opnås ved at søge om dansk statsborgerskab, men selv her var der en bestemmelse om, at udvisning kunne ske, hvis disse danske statsborgere var til fare for statens sikkerhed. VS, SF og til en vis grad V gik imod denne trappestigemodel, fordi det vidnede om ”en nationalistisk beskyttelsespolitik”. Disse partier

trak på en post-national lighedsstrategi, fordi de ikke mente, at der skulle stilles større krav om lovlighed til indvandrere end til andre befolkningsgrupper.

De centrale modsatrettede diskursive strategier for forhandlinger om den nye udlændingelov 1982/1983 ser således ud:

Forslag	Position	Argument	Knudepunkt	Diskursiv strategi	Partier der trækker på strategien**
Forslag 1. Flygtninge er både de facto og konventions. Begge kategorier skal have samme retskrav (ophold, familiesammenføring etc.)	For	”Det er vigtigt og positivt, at der nu sker en sidestilling mellem flygtninge med a- og b-status, fordi der er glidende overgange imellem de to grupper, så den hidtidige adskillelse har medført uretfærdigheder, der kan undgås i fremtiden.” (Lise Østergaard (S), 1982-83, 2. beh., p. 12632)	Ligestilling	Post-national humanistisk forpligtelse til at hjælpe politisk forfulgte	S, V, VS, SF, KRF
	Imod	”Indvandrerstoppet vil blive undermineret af reglerne § 9 om familiesammenføring.” (FP)	Selvforsørgelse	Flygtninge og indvandrere er en økonomisk byrde for det danske samfund	FP
Forslag 2. Ressortflygtninge fra Justitsministeriet til Indenrigsministeriet	For	”Indvanderne selv føler sig kriminaliseret ved at blive gjort til et politianliggende” (VS)	Rettigheder	Retssikkerheden for den enkelte borger skal være i højsæde uanset national/etnisk tilknytning	SF, RV, S
	Imod	Fortalere for at fastholde den gældende ressortfordeling argumenterede for, at det blot ville være en symbolsk flytning, fordi det ville være det samme personale - Justitsministeriets embedsmænd og politiet, der skulle sidde i det nye direktorat. ”Desuden ligger det godt og sikkert i Justitsministeriet”. (justitsministeren)	Effektivitet	Administrativt rod og samfundsøkonomisk fordyrende	Regeringspartierne (V, KF, CD og VS, KRF) og FP
Forslag 3. Udvisningsregler skal bygge på trappestigemodellen, dvs. jo længere en udlænding har været i Danmark, jo større kriminalitet skal han/hun have begået for at blive udvist.	For	”Men som et overordnet hensyn til vort eget lands borgere...de (danske borgere) må kunne kræve, at man må frigøre sig for udlændinge, hvis egen levevis bærer præg af misbrug af dem selv eller af andre”(KF)	Etnicitet	Etnisk nationalopfattelse - Udlændinge som gruppe skal være 100 % lovlydige borgere.	FP, KF, CD (Birgith Mogensen)
	Imod	”Hr. Wilhjelm citat om det, jeg har sagt om vort forhold til, at også udlændinge, der bor i Danmark, skal kunne være kriminelle uden at skulle udvises, er helt korrekt. Det kan jeg bekræfte. Det er stadig væk min ideelle holdning til det. Jeg synes, det er forkert, om vi danske statsborgere kræver af udlændinge, at de skal være en slags overmennesker.” (V, Bjørn Elmquist, 2. beh. af f.t. udlændingelov, 1982/83, p. 12192)	Ligestilling	Post-national lighedsopfattelse – der skal ikke stilles større krav om lovlighed til indvandrere end til andre befolkningsgrupper	VS, SF, V

5.5.1985-1988 – Politikernes håndtering af asylansøgenes pres på det administrative system og forslag om folkestemning over for asylansøgenes retssikkerhed

Hvor magtskiftet fra politianliggende til civilt anliggende var centralt i diskussionerne i den forudgående periode, var dette tema helt fraværende i årene 1985-1988. Det hidtidige fokus og den brede politiske opbakning til styrkelse af asylansøgers, flygtnings og indvandreres retsstilling i 1983-loven smuldrede i denne periode, mens andre politiske og især nationale interesser omkring folkestemningen mod flygtninge blev højt prioriteret. Perioden var kraftigt præget af spørgsmålet om, hvor mange asylansøgere Danmark kunne håndtere i forhold til sagsbehandlingskapacitet, og mere væsentligt bekymringen omkring danskernes stigende modvilje over for at modtage flere asylansøgere. Den skrevne presses dækning af flygtninge og indvandrere steg voldsomt i denne periode, hvor samtlige landsdækkende aviser fokuserede på to næsten lige store temaer: problemer med flygtningepolitikken og stigende racisme og fremmedhad blandt danskere. Artikler omkring det første tema kredsede om f.eks. den usolidariske fordeling af flygtninge mellem kommunerne, hjemrejsestøtte til flygtninge og problemer i Flygtningenævnet og Dansk Flygtningehjælp (Gaarde Madsen 2000: 35-45, Jensen 1999:445-472). Det andet tema var racisme og fremmedhad, der opstod i kølvandet på de voldsomme episoder, der skete i løbet 1985. Ti libanesiske asylansøgere holdt tre ansatte på asylcentret og to politibetjente som gidsler på Livø, og senere på sommeren angreb ca. 300 unge efter en byfest et tidligere hotel i Kalundborg, hvor der var indkvarteret 50 iranske flygtninge (Würtz Sørensen 1988:13). Dertil var flere andre artikler og læserbreve om sammenstød mellem danskere og flygtninge, men også asylansøgere indbyrdes. Som Gaarde Madsens undersøgelse viser, var der også solskinshistorier og positive omtaler og læserbreve omkring indvandrere og flygtninge, hvorfor det ikke var en ensidig negativ dækning af området, selv om det dominerende medie billede af asylansøgere var

forbundet med social uro og spørgsmålet om, hvorvidt nogen eller flere ikke var reelle flygtninge, men var her af bekvemmelighed.

I perioden blev udlændingeloven ændret fire gange - 6. juni 1985, 19. december 1985, 17. oktober 1986 og 13. oktober 1987. Dog adskilte ændringen i 1987 sig fra de andre ved 'blot' at dreje sig om at ophæve revisionsklausulen fra 1986. Ophævelsen betød, at Folketingets flertal var enig om at fastholde ændringerne fra 1985 og 1986, der ikke ændrede ved retssikkerheden for de udlændinge, der allerede havde fået ophold i Danmark, men var rettet mod asylansøgere. Jeg har valgt at analysere ændringerne i oktober 1985, 1986 og 1987.

5.5.1. Nye politiske fronter på flygtningeområdet

Den konkrete anledning til firkloverregeringens forslag om ændring af udlændingeloven af to omgange i 1985 var for at lette sagspresset og sagsbehandlingstiden i Flygtningenævnet, hvor den første ændring i begyndelsen af året ikke slog til, og hvorfor loven blev ændret igen i slutningen af året. Antallet af nævnsmedlemmer i Flygtningenævnet blev udvidet, men det, som lovændringen blev kendt/berygtet for, var den såkaldte "åbenbart grundløs-procedure". Med denne ændring fik Direktoratet for Udlændinge – efter forelæggelse af sagen for Dansk Flygtningehjælp – mulighed for at give endeligt afslag i asylsager uden at disse kunne ankes til Flygtningenævnet. Den samlede ventetid for at få behandlet en asylsag var over det sidste år steget til 7-9 måneder, og der stod op til 500 sager og ventede på at blive behandlet. Denne ventetid var ifølge flere politiske partier uholdbar og "pinagtig" (KF's udtryk, L68-1:2391) for asylansøgerne, fordi det var en psykisk belastning, men det betød også en urimelig arbejdsmæssig stor belastning for embedsmænd i direktoratet, flygtningenævnet, Dansk Flygtningehjælp og andre, der var involveret i behandling af asylansøgninger. Med ændringen i 1986 indførtes muligheden for at afvise en asylansøger på grænsen, hvis den pågældende søgte at rejse ind i Danmark fra et andet land, hvor udlændingen befandt sig i en faktisk tryghedssituation (ny tolkning af princippet om første asylland). Desuden indførtes en mulighed for at straffe trans-

portører (typisk luftfartsselskaber), hvis de bragte udlændinge hertil uden fornøden rejselegitimation og visum (Udlændingeloven 1993:18).

S's forhandlingsvillighed med firkloverregeringen fortsatte efter 1983-lovændringen. De efterfølgende ændringer af udlændingeloven mellem 1985 og 1987 viste, at S var enig med regeringen i at stramme op på reglerne for indrejse, og da de andre partier bag 1983-loven fastholdt linien fra dengang, forsvandt den hidtidige brede konsensus omkring dansk flygtningepolitik. Op til 1983-loven var der to politiske blokke – FP og resten af Folketinget. FP havde som sagt allerede i 1977 gjort klart, at partiet ikke støttede op omkring en revision af udlændingeloven og var klar modstander af 1983-lovændringen. Efter 1983-loven splittedes resten af Folketinget i to andre blokke, der var kendetegnet ved at have forskellige politikker og diskurser. Den ene blok – ”humanisterne”⁴⁰ - bestod af VS, SF og RV og fastholdt et fokus på flygtninges retssikkerhed i henhold til, at asylkravet blev fastholdt, og at spontane asylansøgere fik én ’neutral’ person/instans til at bistå i tilfælde af udvisning/afvisning ved den dansk-tyske grænse og i Kastrup Lufthavn. Denne blok mente, at FN’s højkommisariats repræsentant i Danmark, som var Dansk Flygtningehjælp, var den bedst egnede til at varetage denne opgave. Den anden blok bestod af S og firkloverregeringen, hvor førstnævnte støttede op om regeringens politik om ændringer af proceduren for behandling af asylansøgere, men ikke uvæsentligt også bakkede op omkring regeringens bevæggrunde for lovforslagene. I en lille parentes skal dog nævnes, at Erik Ninn-Hansen uden held forsøgte at få S med til at stramme 1983-lovændringen allerede i 1984 under en redegørelse for flygtningesituationen. KF’s bekymring gik på:

at finde et balancepunkt mellem grundlæggende humanitære holdninger og praktiske administrative hensyn, således at det danske samfunds indstilling til og behandling af

⁴⁰ En betegnelse, som blokken gav sig selv som udtryk for det arbejde for at sikre flygtninge retsstilling uanset konjunkturerne. Andre partier som CD og FP tildelte også denne blok denne betegnelse, men med henvisning til disse partier som tossekode.

flygtningene bliver et kulturmøde og ikke et kultursammenstød (KF, Agnete Lausten, 1984-85, R2:497).

Baggrunden for, at regeringen og S ville stramme 1983-lovgivningen, var det stigende antal flygtninge, der kom til landet, og de praktiske problemer, der fulgte i kølvandet herpå. Disse problemer omfattede både kapacitetsproblemer for ministerier, institutioner og organisationer, der havde med asylansøgere og flygtninge at gøre, men også i forhold til nogle kommuners modvilje over for at modtage flere flygtninge eller flygtninge overhovedet. Til trods for at S stemte for regeringens lovforslag både i 1985, 1986 og 1987, delte partiet dog den humanistiske bloks bekymring for, at lovændringen ville øge risikoen for at sende ”rigtige” flygtninge tilbage til diktatoriske regimer, hvor der var stor sandsynlighed for, at de ville blive forfulgt. Regeringens første udkast til 1986-lovforslaget betød nemlig, at asylansøgere blev afvist ved grænsen på basis af hvilket land asylansøgere kom fra og ikke længere ud fra en individuel betonet afgørelse. I den endelige udformning af loven fik S således tilføjet en bestemmelse, der gjorde, at i tvivlstilfælde, hvor der er den mindste risiko for forfølgelse, ville asylansøgerne ikke blive sendt tilbage. S udtrykte politisk splittelse mellem på den ene side at føre den ideelle flygtningepolitik og på den anden side at undgå kommunal modstand mod asylansøgere og fremmedhad i befolkningen.

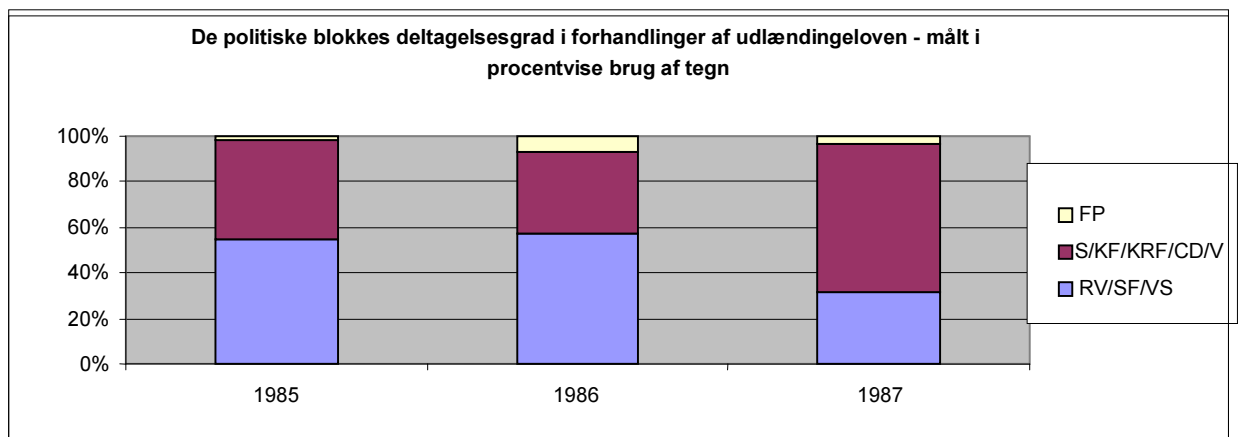
Vi er for så vidt kede af at skulle revidere den gældende lov, for den er faktisk, som en flygtningelov bør være. Den er og den burde være et forbillede for andre lande, der har lige så store muligheder for at bistå flygtninge, som vi har. Men desværre må vi konstatere, at i stedet for at bidrage mere positivt til at løse de stigende flygtningeproblemer har man i andre lande enten strammet reglerne eller i alt fald ikke øget bistanden. Vi er nødt til at gøre det klart for omverdenen, at vi må være flere om opgaven (S, Ole Espersen, 1986-87, L4-1).

S brugte her en byrdefordelingsstrategi som led i at legitimere, at partiet opgiver at realisere den ideelle flygtningelov i Danmark. Året efter cementerede partiet, at det var helt udelukket at vende tilbage til 1983-loven dog uden at argumentere, hvorfor man opgav at forfølge den ideelle flygtningepolitik.

5.5.2. De politiske partiers deltagelsesgrad

Ændringer af udlændingeloven i hhv. 1985, 1986 og 1987 drejede sig altovervejende om flygtninge. Her markerede den humanistiske blok og regeringsblokken sig i nogenlunde samme omfang, målt i længden af de to blokkes respektive taletid, som figur 7 afspejler. Det iøjnefaldende i figuren er FP's lave andel af taletiden, set i forhold til at partiet var ivrig efter at få flygtningepolitikken skruet tilbage til før 1983-lovændringen.

Figur 7



FP's lave deltagelsesgrad kan skyldes, at regeringen, op til flere gange, havde meldt ud, at FP ikke var en seriøs forhandlingspartner i relation til flygtningepolitikken (udtrykkeligt under 1986 lovforhandlingerne). FP's indtog også en politisk position som protestparti, som kom til udtryk ved en konfronterende retorik, og en politisk handlen, hvor partiet stemte imod de fleste lovforslag med én undtagelse i 1986, hvor lovforslaget omfattede en afvisning af "åbenbart grundløse" asylansøgere ved grænsen, hvilket ville leve op til det største mål for FP: at reducere antallet af udlændinge til Danmark. Den lave deltagelsesgrad i de tre store forhandlinger omkring ændring af udlændingeloven var dog ikke ensbetydende med, at partiet holdt lav profil eller var beroliget ved flygtningesituationen. I samme periode markerede par-

tiet sig på anden vis ved at problematisere flygtningepolitikken gennem forespørgselsdebatter (1985 og 1987), ved at stille lovforslag om at stoppe bevillinger til flygtninge (1987) og ved at foreslå en folkeafstemning om flygtninge (1987 og 1988). FP mente, at flertallet bag udlændingeloven handlede i strid med befolkningens ønske om færre flygtninge. Dette fokus på uoverensstemmelse mellem de folkevalgte og befolkningen udløste en tilbagevendende diskussion om, hvorvidt de politiske partier skulle følge folkestemningen - eller omvendt, som SF formulerede det, *"at overbevise befolkningen om nødvendigheden af at hjælpe folk i nød og at Danmark sagtens kunne klare det antal flygtninge landet modtog"* (SF, Ingerlise Koefoed, 1987-88, B41).

Det repræsentative demokratis egnethed som styringsform blev herved sat til diskussion. Hovedparten af de politiske partier var tilhængere af at handle i overensstemmelse med deres egen politiske overbevisning, selvfølgelig ikke uden hensyntagen til deres vælgere og kommende folketingsvalg, men opinionens stigende antipati eller bekymring omkring flygtninge gjorde indtryk. Mest udtalt synes FP, at betvivle selve idéen om, at nogen kan repræsentere eller handle på folkets vegne, eftersom partiets tilbagevendende indsigelser mod udlændingeloven var, at den stred mod befolkningens ønske, hvorfor man opfordrede til, at der blev afholdt en folkeafstemning om den danske flygtningepolitik. Det repræsentative demokratis velegnethed som styreform var ikke et tema forbeholdt udlændingeområdet, men specifikt for dette område var, at emnet var koblet på en normativ diskussion om, hvorvidt "folket" burde være en statisk eller dynamisk størrelse, et homogent monoetnisk samfund eller et multietnisk samfund.

Argumentet om at rette sig efter "hensyn til folket" blev primært fremsat af KF og FP som led i argumentation for to forskellige politikker. KF anvendte hensynet til befolkningens begrænsede tolerance til at argumentere for, at Danmarks flygtningepolitik hele tiden måtte afbalanceres i forhold til, hvad det danske folk kunne kapere f.eks. voldsepisoder, der opstod rundt om i landet. På lige fod med de andre partier i Folketinget ønskede KF ikke en folkeafstemning, fordi *"vi har et ønske om at fast-*

holde lovgivningen, som den er” (KF, Grethe Fenger-Møller, 1987-88, L2-1) FP, derimod, ønskede en folketingafstemning om flygtninge, fordi

et så dybt alvorligt nationalt spørgsmål må afgøres af det danske folk selv og kan ikke overlades alene til et Folketing, der jo er valgt ud fra en række helt andre hensyn (partikassernes organisationstilskud, socialhjælpstaksternes størrelse, kvindesag, skattesnyderi osv.) (FP’s lovforslag, fremsat den 9. december 1987).

Folketinget var generelt opmærksom på stemningen i befolkningen, men det var ikke det centrale tema i debatterne. Antallet af asylansøgere og flygtninge var klart det hyppigst diskuterende tema. Temaet var tæt relateret til det næsthyppest, der drejede sig om et ønske om at harmonisere asylregler og fordeling af asylansøgere i Norden og inden for EF. Derefter blev spørgsmålet om internationale konventioner og overholdelse heraf et væsentligt diskussionsemne, der relaterede til at sørge for retsstillingen for asylansøgere. I den forbindelse skulle Dansk Flygtningehjælp ifølge den ’humanistiske’ blok fungere som garant for, at der ikke blev foretaget uretmæssige udvisninger. Det skal bemærkes, at den kvantitative analyse af debatter, der ligger bag ved figuren, kun er vejledende og kun kan bruges i relation til at se temernes relative andel i en forhandling. Analysen fungerer som et redskab til at skabe overblik over en stor mængde tekstmateriale, men udfaldet ville f.eks. falde anderledes ud, såfremt der havde været andre kriterier for, hvornår et tema er et tema. Jeg har f.eks. kun talt et tema med, hvis det blev knyttet til noget i det enkelte indlæg, men ikke hvis det bare blev nævnt med en linie eller et ord. I det følgende vil jeg analysere forhandlingerne med udgangspunkt i de mest debatterede temaer, som er antallet af asylansøgere/flygtninge, ægte versus forkerte flygtninge og internationale konventioner.

5.5.3. Betydning af antallet af flygtninge for udformning af udlændingepolitikken

De tre ændringer af udlændingeloven var begrundet med forskellige konkrete problemstillinger. Der fremkom forskellige forslag til løsninger af dem, men trods de forskellige forslag, var der flere temaer, der gik igen, og som afspejlede måden at diskutere flygtninge på. Betydningen af antal asylansøgere og flygtninge var altdominerende i alle tre debatter. Begreber og vendinger som ”folkevandring”, ”flygtningestrømme”, ”at landet bliver oversvømmet af flygtninge” og ”flygtningeinvasionen” blev brugt af flere partier til at beskrive situationen. Men hvilke problemer og diskursive strategier blev italesat bag ved bekymringen om antallet? Der var flere forskellige i spil. Den dominerende diskursive strategi omkring, hvorfor antallet var et problem, kan betegnes som ’vælgerinteresse’ FP anvendte denne strategi flittigt, men også den humanistiske blok trak på den, som dette citat viser:

Vi erkender også, at der i den danske befolkning findes en vis angst og usikkerhed over, at der for tiden kommer mange udlændinge til Danmark (SF, Ebba Strange, 1986-87, L4-1).

Derimod modsatte denne humanistiske blok sig den hyppige brug af tal til fremstillinger af, hvor mange asylansøgere, der ville komme på årsbasis, fordi denne ensidige fokusering var med til at opildne til den spirende fremmedangst i befolkningen, som RV udtrykte det:

Jeg bebrejdede justitsministeren og statsministeren stærkt, at de brugte de tal, der var tale om for en kortere periode, til at fastslå, hvor mange det blev på årsbasis. Justitsministeren talte om 25.000, 35.000, og statsministeren - hvad der heldigvis sjældent er tilfældet - bød over og sagde 50.000. Jeg kaldte det en skændig måde at bruge tallene på. Det var justitsministeren utilfreds med. Jeg kunne også - men det fandt jeg næsten for stærkt - have citeret, hvad FN's tidligere højkommissær Poul Hartling sagde om dette at bruge tallene på den måde. Han siger: "Men selve antallet af flygtninge, der kommer til Danmark, giver absolut ingen grund til bekymring. Påstår man noget andet, er der tale om demagogi. Det er en vild agitation uden bund i kendsgerninger (RV, Bernhard Baunsgaard, 1986-87, L4-3).

Med hensyn til diskussionen omkring antallet adskilte 1985-debatten sig fra debatterne i 1986 og 1987. Regeringen nægtede, at lovforslaget i 1985 skyldtes et ønske om at nedbringe antallet af asylansøgere. Ifølge justitsministeren var formålet derimod et andet: at mindske det psykiske pres som asylansøgerne var under med lange ventetider på afgørelse af, hvorvidt man var udvist eller kunne blive. Justitsministeren formulerede det således:

Så skriver Socialistisk Folkeparti i tillægsbetænkningen, at hensigten med lovforslaget udelukkende har været at nedbringe antallet af personer, der får flygtningestatus. Vil fru Ebba Strange med disse ord påstå, at regeringen, regeringspartierne og S er nogle hyklere, der angiver et formål, men har et ganske andet? Vil fru Ebba Strange påstå, at disse partier "udelukkende" - det er det ord, der bliver anvendt - lægger dette til rette for at fjerne nogle asylansøgere her fra landet? Mener fru Ebba Strange slet ikke, at de synspunkter, der er anført om, at vi ønsker at nedbringe behandlingstiden for nogle asylansøgere, som vi har indtryk af befinder sig dårligt, når de skal vente i så lang tid, spiller nogen rolle for de lovforslag, vi har fremsat? Jeg skal yderligere sige til fru Ebba Strange, at ønsket om en hurtig behandling af de velbegrundede sager har direktoratet søgt at opfylde hele tiden (Erik Ninn-Hansen, 1985-86, L68-3)

S var enig med regeringen i, at flygtningebegrebet ikke blev ændret under 1985-lovændringen, og at antallet af asylansøgere, der opsøgte Danmark, således afhang af, hvem der kom til grænsen, hvorfor politikerne ikke kunne vælge at gøre noget ved det (S, Torben Lund, 1985-86, L68-1). Modsat 1985 blev det eksplicit erklæret allerede året efter i 1986 og yderligere i 1987, at antallet af asylansøgere var hovedproblemet og skulle nedbringes. Det politiske flertal bag 1983-loven blev i den følgende periode 1984-1988 kraftigt splittet omkring vigtigheden af antalsdiskussionen, ikke ud fra et økonomisk synspunkt, som tidligere havde domineret KF's og FP's modstand mod flere flygtninge, men ud fra frygten for et stigende fremmedhad i den danske befolkning. Samtlige politiske partier var enige om, at der var en spirende fremmedangst i den danske befolkning. Til trods for en fælles opfattelse af hvad problemet var, forholdt partierne sig forskelligt til vælgernes interesse og bekymring. SF mente f.eks., at det var folketingsmedlemmers pligt at oplyse den danske befolkning om, at antallet ikke var et problem, og informere omkring, hvor disse

flygtninge kom fra og hvorfor de var flygtet (SF, Ebba Strange, 1985-86, F1). For dette parti var det altafgørende at være solidarisk og hjælpe folk i nød. KF indtog en anden position:

De, der er egentlige flygtninge, skal vi tage imod og sørge ordentligt for, men vi må også have lov til at se på, i hvilket omfang det er overensstemmende med, hvad det danske folk kan bære i øvrigt af flygtninge (KF, Hagen Hagensen, 1986-87, L4-2)

KF og regeringen argumenterede åbenlyst for nødvendigheden af at reducere antallet fra 1986 og frem ud fra argumentet om at tage hensyn til vælgerne/befolkningens holdning. Partiet og regeringen tog dog afstand fra den tredje position som FP indtog, og som drejede sig om kun at modtage de "ægte" flygtninge, som syntes at være begrænset til konventionsflygtninge.

Spørgsmålet om antal var centralt i forhandlingerne pga. af befolkningens stigende negative holdninger til asylansøgere, hvilket flere meningsmålinger viste, men der var også to andre forhold, der begrundede temaets centrale placering. FP fremhævede problemet med de stigende bevillinger til asylansøgere, der gik til bemanding af flygtningecentre, administration, mad, etc., fordi disse penge betalt af de danske skatteydere således gik fra unge som gamle danskere.

Vi tager imod dem alle og betaler gladeligt hele gildet på bekostning af vore egne borgere, unge som gamle, der på forskellig vis må konstatere, at pengene til asylsøgere nemt bevilges til justitsministeren eller socialministeren. Jo, millionerne ruller lystigt fra skatteyderne og ud til resultaterne af regeringens tåbelige lov. Den første milliard kroner er for længst brugt, fordi vi skal være bistandskontor for hele verden, og den næste milliard kroner vil hurtigt få ben at gå på (FP, Pia Kjærsgaard, 1985-86, F1).

Det er altså i nogle tilfælde i hvert fald krigsrutinerede folk, der møder op på deres orlov fra krigshelvedet og får et par måneders ophold med kost, logi og lommepenge, inden de velnærede og udhvilede kan vende hjem igen til nye drab i deres hjemland. Ifølge Jyllands-Posten er det PLO-soldater, altså den slags personer, der senest kastede en række håndgranater mod uskyldige mennesker ved Grædemuren i Jerusalem (FP, Pia Kjærsgaard, 1986-87, L4-3).

FP stod dog alene som bruger af denne 'finansielle byrde' strategi til at legitimere nedbringelse af antallet af asylansøgere. SF tog til genmæle og hånedes forestillingen om, at beløbet der 'gik fra' på nogen måde var af en størrelsesorden, der kunne påvirke almindelige danskernes hverdag enten negativt eller positivt.

5.5.4. *Ægte flygtninge modsat bekvemmelighedsflygtninge*

Som FP's citat også antyder, sondrede partiet mellem "ægte" flygtninge på den ene side og 'bekvemmelighedsflygtninge' på den anden side til at legitimere sin politik om at reducere kraftigt i antallet af flygtninge. Denne opdeling blev brugt til at vise, at Danmark opførte sig som tossegod ved at være "bistandskontor for hele verden", som FP formulerede det. Desuden legitimerede partiet en lukning af adgangen til landet for flygtninge ved at give eksempler på, hvordan asylsystemet blev misbrugt af krigsparter, som Folketingets flertal normalt betragtede som terrorister (PLO). KF og CD gjorde også brug af denne opdeling af flygtningegruppen, men ikke ud fra samfundsøkonomiske, men sikkerhedsmæssige aspekter. De argumenterede med, at "ægte" flygtninge fra eksempelvis Iran ikke kunne opnå reel beskyttelse i Danmark, fordi spioner fra deres hjemland formåede at smutte igennem asylsystemet og få flygtningestatus.

Et par år senere, i 1988, under Mogens Glistrups indlæg på talerstolen, blev det konkretiseret, at det var de "muhamedanske bekvemmelighedsflygtninge", der ikke var ønsket. Grunden til, at disse skulle udelukkes, var religionen som sådan, men også et spørgsmål om geografi. Polakker var f.eks. velkomne, fordi Danmark var "det naturlige flugtland", og sympatien var med denne befolkningsgruppe, fordi de var flygtet fra "socialistisk magtterror". I meget dramatiske vendinger med brug af fjendebilleder omkring muslimers kultur og religion argumenterede Glistrup for, at "danskheden vil blive slået ihjel", hvis muslimer fortsat fik lov at komme til Danmark. Det danske folk blev af FP (1987-88, L2-1) set som et kristent fællesskab, der var truet af de muslimske flygtninge, der kom til landet.

SF mente til gengæld, at dette skræksscenario var bygget på en undervurdering af styrken af den danske identitet, som Ebba Strange formulerede det:

Til gengæld må der så ikke komme nogen muhamedanere, og det er, fordi hr. Glistrup har så ringe tillid til den danske befolkning, at han tror, at den danske befolkning kan væltes omkuld i sin identitet, i sit sprog, i sin kultur, fordi vi tillader nogle muslimer at komme ind i Danmark. Det er dog den værste mistillid at have til den danske befolkning. Men det har FP altså; det må vi så tage til efterretning (SF, Ebba Strange, 1987-88, L2-1)

Denne diskussion markerede begyndelsen på en politisering af udlændinge som en kulturel og religiøs trussel, men det blev ikke et tema i de efterfølgende flygtningedebatter, ligesom det var tilfældet i debatter om indfødsret og integration i 1990'erne.

5.5.5. Internationale konventioner og internationalt samarbejde omkring byrdefordeling

Anderledes hyppigt var temaet om overholdelse af menneskerettighedskonventionen, som var et gennemgående tema gennem hele perioden 1970'erne til 2002. Temaet fungerede som grænsedrager for, hvor langt nationalstaten kunne gå for at få opfyldt dens nationale interesser (primært hensynet til administrative og finansielle byrder af asylansøgere og folkestemningen), selv om nogle partier lagde vægt på, at det var en national interesse at opfylde menneskerettighedsnormer pga. international anseelse. SF pointerede:

Vi mener ikke, at Danmark med den lov, vi har i øjeblikket, lever op til sine internationale forpligtelser, og vi mener, at Danmark ved at opretholde en nærmest hermetisk lukket grænse og meget restriktive regler for asylansøgers adgang til landet er med til at give et dårligt eksempel ikke bare i de andre europæiske lande, men i hele verden, et eksempel, der kan smitte ikke bare i Europa, men også i de lande i Asien, Afrika og Latinamerika, som hidtil har åbnet deres grænser for folk, der var på flugt. Vi vil derfor gøre, hvad vi kan i Retsudvalget for at genindføre mere humane flygtningeregler. Jeg skal nævne nogle af de problemer, der har vist sig efter 1986-loven. Det var et stort problem i debatten i 1986, hvordan man kunne sikre, at asylansøgere ikke blev sendt tilbage til et land, hvor de risikerede forfølgelse. Trods regeringens garan-

tier om, at sådan noget ikke ville finde sted, har vi eksempler på, at iranere fra Vesttyskland er blevet sendt tilbage til Tyrkiet og derfra var i risiko for at blive sendt videre til Iran (SF, Ebba Strange, 1987-88, L1-1).

RV og SF brugte forskellige vendinger, såsom Danmark "ligger på kanten af menneskerettighedskonventionen", "gør et indgreb i menneskerettigheder", "lever ikke op til forpligtelserne i menneskerettighedskonventionen" og "overtræder menneskerettigheds-konventionen" i deres beskrivelser af følger ved nogle af regeringsblokkens ændringsforslag. Problemet syntes dog at være, at disse vendinger var retspolitisk svage betegnelser, som S også udtrykte det:

Jeg forstår hr. Bernhard Baunsgaard sådan, at et stort flertal her i Folketinget med justitsministeren i spidsen i dag og i den kommende uge overtræder menneskerettighedskonventionen. Derudover vil jeg gerne spørge hr. Bernhard Baunsgaard, hvilken artikel eller hvilke artikler i FN-konventionen om flygtninge Danmark overtræder ved at gennemføre denne lovgivning (S, Torben Lund, 1985-86, L68-2)

Uenighed omkring, hvornår et politisk forslag var på kanten med menneskerettigheds-konventionen, skyldtes også de tilsyneladende forskellige forståelser af menneskerettigheder. Nogle partier opfattede begrebet som en kulturnorm for, hvad man forstod ved at respektere menneskelig værdighed i et demokratisk samfund mere end konkrete paragraffer i konventionen. Andre brugte menneskerettighedskonventionen bogstaveligt for at legitimere yderligere stramninger af udlændingeloven. DF argumenterede flere gange, for at Danmark i stedet fik prøvet sine beslutninger ved Menneskerettighedsdomstolen i Strasbourg, for at undgå "den evindelige diskussion" om grænsen for Danmarks internationale forpligtelser, (DF, Pia Kjærsgaard, h2001-2002, L152-1). Omvendt herskede der ikke megen uenighed omkring de internationale forpligtelser i forhold til familiesammenføring eller familiegenfore-

ning⁴¹. Den danske lovgivning og administration er her begrænset af Verdenserklæringen om Menneskerettigheder fra 1948 og andre konventioner, hvor familien anses som "samfundets naturlige og fundamentale enhedsgruppe og har krav på samfundets og statens beskyttelse" (Udlændingeret 2000:195). Som justitsministeren udtrykte i det følgende citat, er der trods nationale interesser omkring opretholdelse af indvandrerstop, internationale begrænsninger for Danmarks mulighed for at regulere familiegenforeningsområdet:

Jeg vil gerne knytte nogle bemærkninger til familiesammenføringsreglerne, der blev berørt under den forrige debat, og som jo i mange år vil kunne give mange udlændinge adgang hertil. Vi er i regeringen enige om, at der er behov for at overveje en stramning af reglerne, men man må heller ikke her glemme - det vil jeg navnlig sige med adresse til FP - at der er grænser for, hvor langt vi kan gå, ikke mindst over for herboende flygtninge. Vi kan som følge af vore internationale forpligtelser inden for menneskerettighedsområdet ikke gå langt (KF, Justitsminister Erik Ninn-Hansen, 1987-88, L1).

Sammenfatning

I perioden (1984-1988) var der en kamp mellem dem, der ville bevare retsstillingen fra 1983, og dem, der ville nedbringe antallet af asylansøgere, som steg kraftigt i disse år sammenlignet med tidligere. Sagsbehandlingstiden voksede, og både fortalere for stramning af loven og dem, der ville fastholde 1983-retsniveauet, ønskede at nedbringe sagsbehandlingstiden af hensyn til den enkelte asylansøgers velbefindende. Disse to blokke var også enige om, at det var bekymrende med de flere eksempler på voldsepisoder mellem danskere og asylansøgere. Hvem, der udløste fremmedhadet og de etniske konflikter, diskuteredes ikke eksplicit, men FP betvivlede det repræsentative demokratis velegnethed til at beslutte på udlændingeområ-

⁴¹ Familiegenforening er et mere betegnende udtryk, som er centralt i disse situationer - den geografiske såvel som emotionelle genforening af familiemedlemmer. I andre sprog anvendes udtryk, der ligeledes betoner genforeningsaspektet: familiegenforening, familjeåterforening, family reunion eller reunification, regroupement familial. (Udlændingeret 2000:193)

det. Der var ifølge partiet et åbenlyst misforhold mellem befolkningens og politikernes interesser, hvor befolkningen havde en stigende modvilje over for asylansøgere, uden at der blevet taget de nødvendige politiske tiltag for at dæmme op for yderligere indvandring af især de facto-flygtninge og familiesammenførte. FP's gentagne forslag om folkeafstemning om dansk flygtningepolitik blev ikke bakket op af de andre partier, men KF var dog enig i, at man skulle være lydhør over for modviljen i befolkningen, således at egentlige flygtninge fik hjælp, og at antallet skulle begrænses i forhold til, hvad det danske samfund kunne kapere økonomisk, socialt og kulturelt. Omvendt trak SF på en oplysningsstrategi for at løse misforholdet mellem befolkningen og politikerne, som partiet var enige i var en realitet. Strategien gik ud på, at politikerne skulle forpligtes til at fortælle folk rundt omkring i landet om, hvad flygtninge flygtede fra, og afdramatisere spørgsmålet om antallet.

Som skemaet på følgende side viser, blev der brugt både nationaløkonomiske, nationalkulturelle og moralske strategier til at fremme stramning af udlændingeloven. Det stigende antal blev betragtet som en finansiell byrde, asylansøgernes religiøse baggrund var en trussel mod danskheden, misbrugere af asylsystemet miskrediterede den danske befolknings holdning til de "ægte" flygtninge, og den manglende fælles europæiske 'retfærdige' fordeling af flygtninge resulterede i, at nogen blev sendt i 'kredsløb', fordi der var grænser for, hvor mange Danmark kunne modtage.

Som modvægt forsøgte SF at nedtone antallet som et problem og flytte fokus hen på de menneskeretslige følger af, at politiet igen fik retten til at afvise asylansøgere ved grænsen, hvilket kunne betyde, at "ægte" flygtninge blev sendt tilbage til forfølgelse.

Befolkningens stigende fremmedfrygt kombineret med kapacitetsproblemer i sagsbehandlingssystemet og i kommunerne fik dog stor betydning for, at flertallet blev enige om at stramme lovgivningen. S fik dog indføjet et ændringsforslag, der betød, at tvivlstilfælde ved grænsen kom under asylbehandling. Dette ændringsforslag gjorde, at retssikkerhedsperspektivet blev markeret i lovgivningen under specielt 1986-forhandlingen, der ellers var domineret af et ønske om at sikre nationale

interesser omkring undgåelse af social uro, fremmedhad og øgede finansielle udgifter via nedbringelse af antallet af asylansøgere til landet.

Diskursive strategier for forhandlinger omkring ændringer af udlændingeloven 1985-1988 ser således ud:

Forslag	Position	Argumentation	Knudepunkt	Diskursiv strategi	Partier der trækker på strategien
Forslag 1. Forskellige forslag om at minimere antallet af asylansøgere og flygtninge til Danmark (ændrede procedurer for sagsbehandling af grundløse og afvisning ved grænsen)	For	<i>"Det undrer mig, at Det Radikale V endnu ikke er blevet klar over, at folk er dødhamrende trætte af det cirkus, der foregår med såkaldte flygtninge. Det er vold og terror, der finder sted i Danmark som aldrig nogen sinde før, og det må simpelt hen høre op."</i> (FP)	Racisme	Flygtninge skaber social og kulturel uro i DK	FP
	For	<i>"Der er for så vidt tale om en slags pusterum, kan man sige, og det pusterum er bestemt tiltrængt for de mange, der har arbejdet med disse problemer inden for Dansk Røde Kors og inden for Flygtningehjælpen, men pusterummet skal altså først og fremmest markere over for omverdenen, at flere lande må være med til at løse disse problemer. Vi må også markere herhjemme, at vi er for lidt solidariske. Jeg synes, det er meget beskæmmende en gang imellem at opleve velhavende kommuner nærmest latterliggøre det her problem eller i hvert fald give udtryk for, at det ikke vedkommer dem."</i> (S)	Racisme	Manglende solidaritet mellem vest-europæiske lande og i nogle kommuner gør at antallet af flygtninge er et problem	S
	For	<i>På samme måde undgår vi, at profitagenter ved hjælp af falske papirer kan ordne illegal import af flygtninge til de lande, som "flyder i mælk og honning". CD er tilfreds med lovforslag nr. L 4 og vil stemme for vedtagelse af denne nødvendige udlændingelovsændring, der også indebærer, at de reelle flygtninge, vi modtager, får en menneskeverdigg behandling.</i> (CD)	Velfærdsstaten	Asylsystemet misbruges for at få adgang til danske velfærdsydelser	CD, FP
	Imod	<i>"Et andet stort emne i 1986 var, at nu skulle Danmark øge sine internationale bestræbelser for at få ensartede regler. Jeg skal love for, at resultatet er blevet, at man i Schweiz, Holland, Belgien og Vesttyskland har indført regler, der er næsten lige så skrappe som dem, vi har i Danmark. Tilbage i Vesteuropa er efterhånden kun Norge og Sverige, som stadig har nogle humane asylregler."</i> (SF)	Humanisme	Post-national humanistisk forpligtelse til at hjælpe politiske forfulgte	SF, VS, RV
Forslag 2. Folkeafstemning som løsning på danskernes fremmedfrygt	For	<i>"Men i et så alvorligt nationalt spørgsmål, hvor danskheden er ved at blive slået ihjel af denne flygtningeindstrømning, vil man ikke have, at danskerne skal have lov til at kunne forsvare sig mod denne skrækelige trussel mod, at der overhovedet kan leve danskere i Danmark om 30-40 år. For det er jo det, hr. Torben Lunds flygtningepolitik går ud på."</i> (FP)	Danskhed	Politikerne skal følge befolkningens ønsker	FP
	Imod	<i>"Som noget af det sidste vil jeg gerne sige, at også i SF erkender vi, at der er en grænse for, hvor mange flygtninge Danmark kan tage imod. Vi ved ikke præcis, hvor den grænse ligger, den er nemlig bl.a. psykologisk betinget, og den ville være større, hvis danske politikere og regeringspolitikere først og fremmest gik ind i en positiv påvirkning af den danske befolkning i stedet for at bære ved til skabelse af angst og usikkerhed."</i> (SF)	Racisme	Fremmedfrygt kan forebygges med oplysning om udlændinges situation og baggrund	SF

5.6. Debatten i 1990'erne og frem - fokus væk fra individuelle rettigheder over på midlertidighed og repatriering

De følgende debatter fra 1990'erne afspejlede en tendens til stigende konsensus blandt Folketingets partier omkring ensretning af politikken for at stramme adgangen til landet. Partier som KF, V og S lagde op til stramninger i 1990'erne, som FP ikke kunne komme igennem med i 1980'erne. Man kan ikke udelukke, at et populistisk indvandrerkritisk parti som FP har banet vejen for forslag, der i højere grad indrettede politikken efter samfundsøkonomiske og etnisk-kulturelle hensyn end hensynet til retsstillingen for den enkelte asylansøger i overensstemmelse med de gældende menneskerettighedsnormer. Omvendt er der flere forhold, der peger på, at den brede humanistiske grundholdning og tolerance, der var til stede omkring 1983-lovgivningen, ikke var prøvet af på en situation, hvor der kom flere asylansøgere, end befolkningen og de politiske partier havde regnet med at kunne kapere. Som Brøcker (1990) også viser i sin analyse af beslutningsprocesserne omkring 1983-lovgivningen, var der også tale om et tilfældigt sammenfald af centrale personer og mediernes positive dækning af flygtningesituationen, der kunne forklare, hvorfor lovgivningen blev den mest liberale flygtningelovgivning i Vesteuropa på det tidspunkt.

Til sammenligning var den politiske debat og flygtningepolitik i 1990'erne helt anderledes end 1980'ernes. Flygtningepolitikken i 1990'erne kunne mere præcist karakteriseres ved at være domineret af tre overordnede og logisk sammenhængende politiske hensigter. Hensigter, der vel at mærke først blev mere eller mindre erklærede mål for flertallet i Folketinget hen imod slutningen af 1990'erne.

Den første hensigt gik på at nedbringe antallet af udlændinge til Danmark. Konkrete initiativer til at opnå dette var gennem ændring af det danske flygtningebegreb og retskrav på familiesammenføring for både asylansøgere, flygtninge og indvandre-re.

Den anden hensigt - som også var et led i at opnå de første hensigt - var at indrette flygtningepolitikken på en sådan måde at man forhindrede, at flygtninge blev til indvandrere. Indførsel af de såkaldte særlove var eksempler herpå, selv om disse love i første omgang havde et 'humanitært solidarisk indhold'. Dette gik ud på at sikre, at Danmark kunne "invitere" eller modtage en specifik, større gruppe af fordrevne til Danmark hurtigt, hvilket var et problem under de almindelige bestemmelser, hvor der administrativt skulle tages stilling til hver enkelt og dens situation. Midlertidighed blev det centrale kendetegn for særlovene. Fra et flygtningeperspektiv argumenterede regeringspartierne, at særlovene gjorde det muligt for Danmark at reagere hurtigt og tilbyde en gruppe flygtninge midlertidig beskyttelse og tryghed i nogle år uden at sætte indvandrerstopet over styr. Omvendt argumenterede venstrefløjen, at en midlertidig status over flere år var menneskeligt uforsvarligt, fordi man "parkerede" flygtninge i en venteposition, hvor de i flere år var uvisse om deres fremtid.

Den tredje hensigt med 1990'ernes flygtningepolitik, (som på sin vis i praksis kunne være problematisk i forhold til opfyldelse af den anden hensigt – om at forhindre at flygtninge blev til indvandrere), drejede sig om at tilbyde beskæftigelse og aktiviteter i venteperioden for asylansøgerne. Den generelle politiske holdning var, at det var uværdigt at sætte asylansøgere i venteposition i flere år (som det var tilfældet med bosnierne) uden at tilbyde dem, at de kunne vedligeholde eller udvikle sig jobmæssigt, uddannelsesmæssigt eller på anden vis. Politikerne var dog delte, når det gjaldt det konkrete indhold i integrationstilbudene, afhængigt af om de var fortalere for hjemsendelse eller fortalere for, at asylansøgere skulle have et valg mellem hjemsendelse/genbosætning eller permanent opholdstilladelse i Danmark efter at have opholdt sig et par år i Danmark. Med Kosovonødloven ændrede SR-regeringen dog sin hidtidige opfattelse af, at der var en negativ sammenhæng mellem integration og repatriering. Der blev eksplicit indarbejdet i nødloven et bredt spektrum af beskæftigelses- og aktivitetstilbud for gamle såvel som unge, lært af de dårlige erfaringer fra bosniersituationen.

På nær EL og SF sluttede Folketingets partier sig eksplicit op omkring den første og tredje hensigt, selv om der stadig var politiske stridspunkter omkring afskaffelse af de facto-begrebet, ufrivillig/frivillig repatriering, karakteren af pligter og rettigheder for asylansøgere, spredningspolitik etc. V, KF og FP fremhævede alle tre hensigter som væsentlige at forfølge og var dermed også de eneste partier i Folketinget, der prioriterede den anden hensigt højt omkring ikke at gøre flygtninge til indvandrere. V så midlertidighedsbegrebet i særlovene som en måde at opnå den anden hensigt på og ad den vej skabe et nyt grundlag og en ny tankegang bag en fremtidig dansk flygtningepolitik:

Vi er jo, som ministeren ved, i det hele taget meget optaget af, at man, når det drejer sig om både flygtninge og familiesammenførte og andre indvandrere, i langt højere grad bygger på et midlertidighedsbegreb. ...Der er jo muligheder for i udlændingeloven at give mere tidsbegrænsede opholdstilladelser, også med henblik på begrænset varighed, men det ender jo altid med, at langt de fleste får en opholdstilladelse, hvori der står, at det er med henblik på varigt ophold. Det er at stikke for mange blå i øjnene, og det er slet ikke meningen med en flygtningepolitik. Udgangspunktet må være, at mennesker, der er på flugt, skal være her, så længe de har beskyttelsesbehov, og så skal de sendes tilbage igen (V, Birthe Rønn Hornbech, 1999-2000, L285-1)

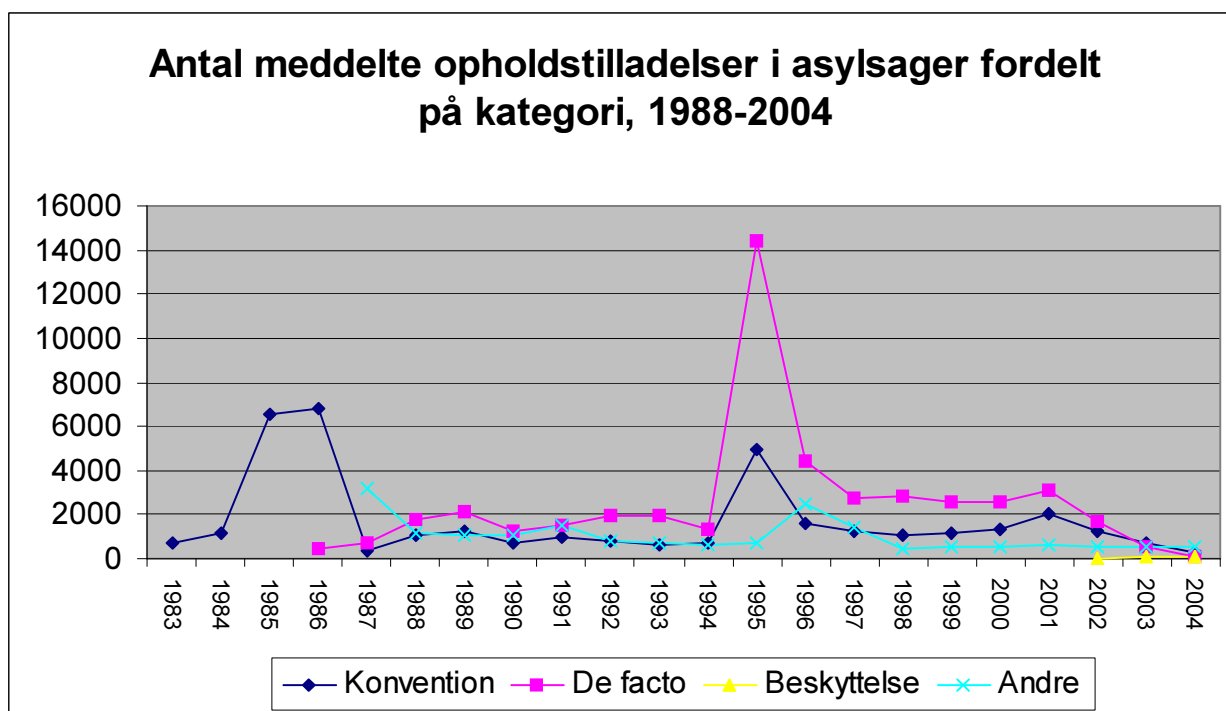
5.6.1. 1991 - Ny udlændingepolitik

I november 1991 fremlagde VK-regeringen med justitsminister Hans Engell som ansvarlig for udlændingområdet en redegørelse om udlændingesituationen og oplæg til stramninger af udlændingepolitikken. Til S og SF's tilfredshed præsenterede regeringen en omfattende statistik over antallet af asylansøgere, opholdstilladelser og familiesammenføringer for perioden 1986-1990 og en lang række praktiske oplysninger om udlændingeloven, om procedurer, etc. Ifølge oppositionen var disse oplysninger – fakta om de reelle forhold – tiltrængt, fordi de punkterede ”vrangforestillinger og mytedannelser”, der havde bredt sig i den offentlige debat om flygtninge og indvandrere. Oppositionen refererede her til de stigende racistiske holdninger og hændelser i Danmark, selv om det på ingen måde tangerede det, der skete i samme periode andre steder i Vesteuropa, f.eks. brandstiftelser af hjem for asylansøgere i Tyskland og fremmedhadske kampagner i Belgien. Fremmedhad og racisme blev

dagsordenssat som et selvstændigt punkt til debat i Folketingssalen nogle dage efter redegørelsen om udlændingepolitikken, som muligvis kan forklare, hvorfor temaet var næsten fraværende i denne redegørelsesdebat. De centrale konfliktlinier var i stedet om, hvorvidt et land kunne styre flygtningestrømme gennem stramning af udlændingelovgivningen og samtidigt leve op til at beskytte og tilbyde asyl til personer, der var forfulgte. Sagsbehandlingstiden var igen et problem, hvor ventetiden nu var oppe på 2-3 år, før en asylansøgers ansøgning var endelig afgjort, inklusiv brug af klagemuligheder. Dette, var der enighed om, var uacceptabelt for ansøgerne, men også i forhold til de administrative ressourcer, der blev anvendt. Debatten flyttede sig dog hurtigt væk fra et spørgsmål om sagsbehandlingstid over til en diskussion om, hvem Danmark ønskede at definere som politiske og dermed reelle flygtninge. Regeringen fastholdt debatten på begrebsniveauet omkring fortolkning af de juridisk centrale flygtningebegreber: konventionsflygtninge, de facto-flygtninge og spontane asylansøgere, hvor deres placering i enten FN-sikrede lejre eller på grænsen til Danmark var altafgørende.

Oppositionen til venstre for regeringen forsøgte omvendt at give konkrete eksempler på, hvem der fik de forskellige statusser, for at fastholde betydningen af de facto-flygtninge-begrebet som udtryk for reelle politiske flygtninge, der i ligeså høj grad som konventionsflygtninge havde behov for beskyttelse. Fjernelse af de facto-flygtningebegrebet var et stort ønske fra VK-regeringens side, og som nedenstående figur afspejler, var der også et rationale i at fokusere på netop denne gruppe, hvis antallet af asylansøgere og opholdstilladelser skulle nedbringes, da de fleste opholdstilladelser i asylsager gik til de facto-flygtninge.

Figur 8



Under redegørelsen var der bred enighed blandt samtlige partier i Folketinget omkring Danmarks forpligtelse til at modtage kvoteflygtninge, der lå på 500 om året, og som regeringen i sin redegørelse definerede som flygtninge, der havde fået status efter FN's flygtningekonvention af 1951. SF gjorde dog gentagne gange opmærksom på, at det ikke forholdt sig sådan. Faktisk var halvdelen af kvoteflygtningene, der kom fra FN-sikrede lejre, de facto-flygtninge ifølge UNHCR. Denne pointe er væsentlig, fordi V, KF og FP, samtidig som de talte om at hjælpe de "reelle" flygtninge, foreslog at afskaffe retskravet for de facto-flygtninge og overlade det til Flygtningenævnet at træffe en skønsmæssig afgørelse om, hvilke asylansøgere, der skulle have de facto-status. Som udlændingeloven var på dette tidspunkt, fik asylansøgere, der levede op til kriterierne for de facto-flygtningestatus, fastsat af Folketinget, automatisk opholdstilladelse, der udløste økonomiske rettigheder og ret til familiesammenføring. Regeringens svar på SF's indvendinger var følgende:

Fru Ebba Strange rejste spørgsmålet, om FN-flygtningene var konventionsflygtninge, asylansøgere eller de facto-flygtninge. Man kan sige det på den måde, at der blandt FN-flygtningene vil være nogle konventionsflygtninge, der vil vel også være nogle, som efter danske begreber kan betegnes som de facto-flygtninge, og nogle asylansøgere. Men det afgørende, det centrale i forslaget, er, at FN jo har screenet de pågældende, og det vil sige, at i det øjeblik Danmark modtager et antal - det gælder jo også for de 600-800, vi modtager i dag - så skal de pågældende ikke behandles i vort eget system, og dermed anvender vi ikke, om jeg så må sige, ressourcer på dette område...(KF, justitsminister Hans Engell, 1991-92, R3)

Afgørende for justitsministeren var altså de økonomiske besparelser Danmark opnåede ved, at FN screenede asylansøgerne, og i den forbindelse blev den individuelle asylansøgers situation nedprioriteret. En logisk følge af ministerens synspunkt ville være at foreslå at hæve kvoten til det dobbelte, men dette blev nok ikke foreslået, fordi regeringen vidste, at det alligevel ikke ville ændre ved antallet af asylansøgere, eftersom det var svært at regulere de spontane flygtninge, for slet ikke at tale om at nægte at behandle deres asylansøgninger.

Under samme forhandling forsøgte regeringen også at give de facto-statusbegrebet et andet betydningsindhold – nærmere betegnet som ikke-reelle flygtninge med det helt overskyggende mål at nedbringe antallet af udlændinge. Denne forskydning af begrebsforståelsen af de facto-begrebet gik imod, hvad flertallet bag 1983-lovgivningen havde lovfæstet og UNHCR's definition af en flygtning, altså ligestilling af de facto-flygtninge og konventionsflygtninge både med hensyn til beskyttelsesbehov, men også i forhold til at opnå de samme rettigheder. Som tidligere beskrevet var der i 1983 vel at mærke også politisk uenighed omkring de facto-flygtninges retstilling, hvor den borgerlige regering - og KF i særdeleshed - som udgangspunkt ikke gik ind for ligestilling af statusserne. Justitsministeren påpegede:

Loven giver som nævnt både konventionsflygtninge og de facto-flygtninge et retskrav på opholdstilladelse. Retskravet for så vidt angår de facto-flygtninge indebærer i realiteten, at der ikke er nogen mulighed for at styre antallet af udlændinge, der får opholdstilladelse her i landet. Jeg har i mit oplæg peget på, at man kan ophæve reglen om retskrav på opholdstilladelse i de facto-situationen. I forbindelse med spørgsmålet om en overordnet styring af antallet af udlændinge kan det desuden overvejes at indføre en kvoteordning udformet på den måde, at der på hvert års finanslov træffes af-

gørelse om antallet af udlændinge, som skal kunne bosætte sig i Danmark. En kvoteordning vil indebære den principielt rigtige nydannelse, at den nødvendiggør en politisk stillingtagen til, hvorledes ressourcerne på udlændingeområdet skal prioriteres i forhold til andre områder (KF, justitsminister Hans Engell, 1991-92, R3).

Som det fremgår af citatet plæderede KF for en årlig fastsat antalmæssig begrænsning- indførsel af en kvoteordning – af udlændinge, der får opholdstilladelse, som en måde til at styre indvandring på. KF mente, at dette ville kunne ske uden, at det ville betyde afvisning af f.eks. konventionsflygtninge og dermed overtrædelse af internationale forpligtelser. KRF og SF anfægtede denne forestilling om nationalstatens selvbestemmelsesret til at kunne styre indtaget af asylansøgere uden at overtræde konventionerne.

Det kan hr. Helge Adam Møller ikke styre. Han kan lukke grænserne og sige: Vi vil ikke have dem! - og så sige nej til de internationale konventioner, men han skal ikke tro, han kan styre flygtningeudviklingen...Så vil jeg til sidst spørge: Er de mennesker, der har fået de facto-status i Danmark, som har fået tilsvarende status i Tyskland, Holland, England, Sverige og andre europæiske lande, som opholder sig i lejrene ude i verden, og som af FN's Flygtningehøjkommissariat er betegnet som de facto-flygtninge, ikke reelle flygtninge? (SF, Ebba Strange, 191-92, R3)

Men hvilke politiske og økonomiske omstændigheder nødvendiggjorde ifølge VK-regeringen denne stramning af flygtningepolitikken? Og hvad gjorde det muligt på dette tidspunkt åbenlyst at italesætte holdninger til at begrænse en gruppe menneskers ret til at opholde sig i landet, hvor det nogle år tidligere ikke var muligt? Der var enighed på tværs af Folketingssalen om, at antallet af asylansøgere var faldende, hvorfor øjeblikssituationen ikke lagde op til disse indskrænkninger. Regeringen brugte i stedet fire scenarier til at begrunde behovet for indskrænkninger: 1) den brede politiske opbakning til stramninger af loven i 1986, der medførte et fald i antallet af asylansøgere, 2) det seneste års faldende anerkendelsesprocent af asylansøgere, som ifølge regeringen afspejlede økonomiske immigranternes stigende misbrug af asylsystemet til at komme til Vesteuropa, 3) stigende folkevandringer fra Øst- og

Centraleuropa og syd for Middelhavet (primært Mellemøsten og Afrika) og 4) de facto-begrebet som en dansk særregel. Som justitsministeren formulerede det:

I løbet af 1990 er der imidlertid sket en markant ændring, således at det nu synes at være omkring 50 pct. af de indrejste asylansøgere, der opfylder betingelserne for at få asyl i Danmark. Denne udvikling har fundet sted overalt i Vesteuropa, hvor anerkendelsesprocenterne falder...Der er således et stigende antal personer, som af økonomiske og lignende årsager ønsker at indvandre i de vestlige lande, som i mangel af andre muligheder derfor søger at bruge asylinstituttet som en nøgle til Vesten. Dette belaster i foruroligende grad sagsbehandlingen. (KF, justitsminister Hans Engell, 1991-92, R3)

Status som de facto flygtning var altså et af de få områder, hvor Danmark havde en vis selvbestemmelsesret og altså ikke umiddelbart overtrådte Europarådets menneskerettighedskonvention ved at omgøre et retskrav til en skønsmæssig afgørelse, som også var praksis før ændringen i 1983. Respekten for konventionerne var uanfægtet, men stridspunktet syntes at være, hvor strengt regeringen tolkede menneskerettighedsnormer, især omkring de facto-flygtninge. Dertil fremhævede regeringen, at Danmark som et af de få vesteuropæiske lande opererede med en sådan særregel, selv om SF tilbageviste dette ved at referere til, at Danmarks de facto-begreb svarede til Tysklands "Duldung" og i England "an exceptional leave to remain". Udover at regeringen brugte en diskursiv strategi omkring nye bølger af folkevandring fra Østeuropa, Mellemøsten og Afrika, brugte regeringen også modstillinger: de "ægte" overfor økonomiske flygtninge. I dette tilfælde betydningsatte VK-regeringen konventionsflygtninge som de flygtninge, der modsat de spontane asylansøgere var mest trængende og økonomiske mindst belastende for sagsbehandlingssystemet. De spontane asylansøgere blev ikke eksplicit italesat som bekvemmeligheds- eller fattigdomsflygtninge, men de fik et negativt image gennem regeringen og FP's fokusering på forandringen af flygtningemassen, som i stigende grad bestod af personer, der søgte til Vesten for at få et bedre økonomisk og socialt liv.

Mit synspunkt om spontanansøgere i forhold til FN-flygtninge skal ses i sammenhæng med, at vi i Danmark bør vedkende os et betydeligt medansvar i forhold til de

15 millioner flygtninge, som er under FN's flygtningehøjkommissærs ansvarsområde. Jo flere kræfter og jo flere ressourcer, vi bruger på at behandle spontanansøgere på den måde, som vi gør i dag, des længere bagud i køen i mulighedernes fremtid skubber vi dem, der befinder sig som lejrflygtninge. Det er den nøgne kendsgerning (KF, justitsminister Hans Engell, 1991-92, R3).

Udvidelse af antallet af kvoteflygtninge på bekostning af de spontane flygtninge, som regeringen lagde op til, kunne også ses som led i styring af antallet af flygtninge, eftersom en kvote var fast og typisk mindre (500 personer på dette tidspunkt), hvorimod antallet af personer, der søgte asyl ved grænsen, er ukontrollabelt og tilfældigt. Andre fordele ved kvoteflygtninge var, at de var mindre udgiftskrævende i det indledende sagsbehandlingsforløb, som justitsministeren pointerede, og dertil var Danmark selv med til at udpege ca. halvdelen af de kvoteflygtninge, der skulle til Danmark. Regeringen betegnede også lejrflygtninge som den gruppe, der havde størst behov for asyl i Danmark sammenlignet med spontane flygtninge. Denne konstatering anfægtede SF:

Med hensyn til om de [flygtninge, der befinder sig i UNHCR's lejre i Asien og Afrika, LKH] er i nød, er de jo ikke i nød i menneskerettens og flygtningerettens forstand. De er flygtet, de er kommet under beskyttelse. De lever usselt - det kan vi alle sammen se, når vi ser, hvordan livet former sig i lejrene - men de er ikke i fare for at blive tortureret, fængslet, dræbt osv., som det er tilfældet for dem, der kommer spontant til vore grænser, så længe de kan få lov til det. Det er folk, der er i fare, det er dem, der får konventionsstatus eller de facto-status. Så derfor er det en helt forkert problemstilling, når man stiller det op, som om det er lejrflygtningene, der har det største behov for hjælp. Det har de ikke, når vi snakker flygtningeret, det kan de have, når vi snakker socialret f.eks., men det er ikke det, vi diskuterer i denne sag. Det er flygtningeret, menneskeret, det handler om her, og her er det ikke lejrflygtningene, der lider størst nød, tværtimod' (SF, Ebba Strange, 1991-92, R3).

FP gik endnu videre end VK-regeringen i at tale for forskelsbehandling af de to grupper af flygtninge – FN-sikrede lejrflygtninge og spontane flygtninge, der adskiller sig i praksis ved at befinde geografisk forskellige steder, men i princippet havde det samme behov for beskyttelse og asyl. Dette kan man udlede af, at de

spontane asylansøgere, der fik opholdstilladelse i Danmark var ligeligt fordelt mellem konventions- og de facto status.

Vi har intet imod de fremmede, men vi har noget imod den lovgivning, der gælder i øjeblikket. Vi er for de konventionsflygtninge, der sidder rundt om i lejrene. Vi kan så diskutere, hvor mange vi skal tage af dem. Det er vi helt med på. Dem skal vi tage godt imod, dem skal vi behandle ordentligt, indtil der er rimelige forhold i deres hjemland og de kan komme hjem igen. Men det, vi altid har sagt, er, at vi er imod de spontane flygtninge, og vi er imod de alt for slappe familiesammenføringsregler (FP, Pia Kjærsgaard, 1991-2, R3).

VK-regeringens generelle redegørelse om udlændingepolitikken rejste også andre aspekter omkring flygtninge og indvandrere, såsom bekæmpelse af årsagerne til flygtningestrømmene gennem ulandsbistand, regeringens ønske om harmonisering i EF på asylområdet, indsats mod børneægteskaber, proformaægteskaber og forældre-sammenføring samt repatrieringsordninger med medfølgende økonomisk kompensation.

Et andet aspekt, som blev diskuteret perifert i debatten, viste, at udlændingepolitikken ikke kun handlede om eksklusion, men også om nye veje til at inkludere ”udvalgte” ressourcestærke migranter under kontrollerede forhold. CD rejste forsigtigt et forslag om at lempe for indvandrerstoppet for immigranter fra nabolandene, forudsat at de kunne påvise en ”historisk, kulturel eller slægtsmæssig forbindelse til Danmark”. Bevæggrunden var at imødekomme fattigdomsimmigranternes ønske om at komme til Vesten, når der tilsyneladende var flere af disse, der forsøgte at komme igennem asylsystemet. Justitsministeren så positivt på et sådant forslag:

Regeringen har jo også i oplægget givet udtryk for, at vi er indstillet på at åbne for en vis begrænset immigration; vi har nævnt Hong Kong-kinesere, og der kan også være tale om andre, som menneskeligt eller økonomisk vil kunne tilføre det danske samfund noget værdifuldt (KF, justitsminister Hans Engell, 1991-92, R3).

Modsat CD brugte regeringen her overvejende en brugbarhedsstrategi, hvor der var et ønske om at tiltrække migranter, der havde en økonomisk eller menneskelig

nytteværdi for det danske samfund, hvor det dog var noget uklart, hvad det ”menneskelige” henviste til. Muligvis refererede det til CD’s ønske om at åbne op for immigranter ud fra et slægtsskabskriterium, som kan være nyttigt i den forstand, at det er hurtigere og ikke så ressourcekrævende at indoptage sådanne personer i det danske samfund sammenlignet med de flygtninge, som Danmark modtog mellem 1985-1989, hvor flertallet af de anerkendte flygtninge kom fra fjerne egne som Iran, Libanon, Sri Lanka og Irak.

Sammenfatning

I kølvandet på VK-regeringens redegørelse for sin udlændingepolitik fulgte en debat, der overvejende drejede sig om at betydningsfastlægge, hvad man forstod ved en politisk flygtning. VK-regeringen og FP fastholdt, at man ville overholde internationale forpligtelser, men forsøgte samtidigt at indsnævre flygtningebegrebet ved brug af moralske vendinger omkring at hjælpe de ”ægte” flygtninge, som disse partier mente primært var flygtninge i FN-sikrede lejre. Danmark havde i perioden 1988-1991 oplevet et fald i antallet af asylansøgere, men påpegede, at det var nødvendigt at fremtidssikre udlændingeloven mod at modtage for mange asylansøgere. VK-regeringen henviste til, at murens fald og fattigdom i Afrika ville udløse folkevandring til Europa, hvorfor asylsystemet skulle sikres mod misbrug, overvejende af hensyn til den danske velfærdsstat. Omvendt mente venstrefløjen, at Danmark og de andre vesteuropæiske landes tiltagende stramning af adgangen til Europa gennem visumtvang og bøder til flyselskaberne netop udelukkede de rigtige flygtninge i at nå hertil, og resulterede i, at Danmark ikke formåede at overholde sine moralske forpligtelser om at hjælpe de egentlige politiske flygtninge.

Parallelt med diskussioner om, hvordan man mindskede antallet af asylansøgere til landet, var der overvejelser om, hvordan man kunne tillade ’almindelig’ indvandring af mennesker, der enten kunne være økonomisk nyttige for det danske samfund eller kvalificerede sig ved at være kulturelt eller historisk beslægtet med Danmark. En model for selektiv indvandring blev dog først realiseret 10 år senere med

VK-regeringens jobkortordning, der havde til formål at ”gøre det enklere for virksomheder at skaffe arbejdstilladelse til udlændinge med efterspurgte kvalifikationer” (Jobkort-ordningen. Hurtigere og smidigere adgang til arbejdstilladelse i Danmark, 10.07.02, www.inm.dk). I det følgende afsnit analyseres de politiske og økonomiske omstændigheder og diskursive strategier, der blev brugt til at omgøre 1983-lovgivningens retslige ligestilling af konventions- og de facto-flygtninge.

Modsatrettede diskursive strategier omkring VK-regeringens redegørelse for sin udlændingepolitik (1991-1992)

ser således ud:

Forslag	Position	Argumentation	Knudepunkt	Diskursiv strategi	Partier der trækker på strategien
Forslag 1. Fjernelse af retskrav for de facto-flygtninge og indfø- ring af årlig kvote for antal af flygtninge til Danmark	For	”Da langt de fleste lande i Vesten ligesom Danmark har stoppet for indvandring, er asylinstituttet[sic!] den eneste immigrationsmulighed til de vesteuropæiske lande for disse mennesker. Der er således et stigende antal perso- ner, som af økonomiske og lignende årsager ønsker at indvandre i de vestlige lande, som i mangel af andre mu- ligheder derfor søger at bruge asylinstituttet som en nøgle til Vesten. Dette belaster i foruroligende grad sagsbe- handlingen.”(KF)	Økonomi	Misbrug af asylsystemet skal stop- pes af hensyn til de offentlige fi- nanser	KF, V, FP
	Imod	”Når Amnesty går ud nu, skyldes det selvfølgelig ikke, at Danmark har udlændingede- bat i dag, men det skyldes, at de danske regler om visumtvang og bøder til transportsel- skaber nu breder sig til andre EF-lande og derved gør mareridt om et Fort Europa, som det er næsten umuligt for et forfulgt menneske at trænge ind i, til virkelig- hed.”(SF)	Humanisme	Humanistisk forpligtelse til at hjælpe politiske flygtninge	SF, S
Forslag 2. Indførsel af kvoter for legal indvandring	For	”Jeg har ikke selv tænkt tanken færdig endnu, f.eks. hvem den kunne omfatte, men i hvert fald nogle af de nabosta- ter, der nu har fået åbne grænser. Hvis disse immigranter f.eks. kunne påvise en historisk, kulturel eller slægtsmæs- sig forbindelse til Danmark - og det vil der nok være nog- le der kan - så CD i hvert fald gerne, at man drøftede, om man ville etablere en form for immigrationskvote for disse mennesker, da vi jo har et indvandrers- top.” (CD)	Etnicitet	Indvandring mulig for beslægtede kulturer	CD
	For	”Regeringen har jo også i oplægget givet udtryk for, at vi er indstillet på at åbne for en vis begrænset immigration; vi har nævnt Hong Kong-kinesere, og der kan også være tale om andre, som menneskeligt eller økonomisk vil kunne tilføre det danske samfund noget værdifuldt.” (ju- stitsministeren, KF)	Økonomi	Indvandring mulig for dem, der kan bidrage økonomisk eller men- neskeligt til det danske samfund	KF

5.7. Uenighed om de facto-begrebet og særlovene - 1990'erne og frem til 2002

Som følge af Højesterets domsafsigelse i tamilsagen, hvor justitsminister Erik-Ninn Hansen blev kendt skyldig i ulovligt at have sat tamilske familiesammenføringer i bero, gik VK-regeringen af i januar 1993, og en ny mindretalsregering bestående af S og RV overtog regeringsmagten. Den politiske kurs i udlændingepolitikken fortsatte til trods for dette regeringsskift. Dette er dog ikke det samme som at sige, at politikken på udlændingeområdet de to regeringer imellem var identisk, eller der ikke var nogle afvigelser. I det følgende vil jeg koncentrere analysen omkring to problematikker, som der var stor politisk og diskursiv uenighed om mellem VK på den ene side og SR på den anden side. Den ene problematik drejede sig om VK-blokkens tilbagevendende ønske om at fjerne de facto-begrebet og sekundært som minimum at fjerne retskravet på familiesammenføringer for denne gruppe. Den anden problematik var længden på midlertidige opholdstilladelser (behandles i næste afsnit omkring særlovene). Uenigheden drejede sig her om to centrale spørgsmål: Hvor mange år var det menneskeligt forsvarligt at lade asylansøgere være i venteposition? Var det 2, 5 eller 7 år? Hvilke uddannelsesmæssige, sproglige og erhvervsmæssige aktiviteter skulle de tilbydes, om nogen?

Angående den første problemstilling – mht. de facto-begrebet - fastholdt S retsstillingen for denne gruppe, som den blev formuleret i 1983-lovgivningen. Både i 1991 og 1997/1998 foreslog V og KF at ophæve retskravet for de facto-status. S modsatte sig dette forslag dels ved at indholdsbestemme de facto-flygtninge som politiske flygtning (i 1991-citat nedenfor); dels ved at understrege, at Danmark ikke havde selvbestemmelsesret til at afgøre, hvem der kunne få asyl i Danmark, hvis landet fortsat ville overholde sine internationale forpligtelser.

Som bekendt slår udlændingeloven af 1983 fast, at opholdstilladelse skal gives både til konventionsflygtninge og til de facto-flygtninge, og her er det i god overensstemmelse med vore internationale forpligtelser slået fast, at Danmark skal give ophold til politiske flygtninge, som søger asyl hos os (S, 1991-92, R3).

I 1997-1998 foreslog V og K igen at afskaffe de facto-begrebet, stadig ud fra et ønske om ”at færre personer rejser hertil for at søge om asyl uden at opfylde konventionsbetingelserne” (betænkning B55). Nedbringelse af sagsbehandlingstiden var stadig højt prioriteret, og et styringsinstrument var at flytte strømmen fra Danmark, selv om det ofte blot bevirkede, at andre europæiske lande behandlede ansøgerne i stedet, så længe der var forskellige asylregler inden for EF/EU. En anden strategi, som V brugte for at fjerne de facto-begrebet, var sidestilling af de facto ansøgere med ikke-rigtige flygtninge:

Med hensyn til de facto-status kan vi nævne somalierne som eksempel: Vi finder det ikke rimeligt, at 90 pct. af dem får de facto-status. Det er ikke det, de facto-status skal bruges til. Den skal bruges som en ventil dér, hvor vi er bundet af andre konventioner (V, Birthe Rønn Hornbech, 1997-98, L154-1).

Først i juni 2002 lykkedes det V og K at få deres politik igennem om at ændre Danmarks flygtningebegreb. De facto-begrebet blev udskiftet med et beskyttelsesbegreb, som indeholdt en væsentlig mere snæver beskrivelse af de personer, der kunne få flygtningebetegnelsen. Definitionen, der erstattede de facto bestemmelsen blev efter sommeren 2002 således:

Efter ansøgning gives der opholdstilladelse til en udlænding, hvis udlændingen ved en tilbagevenden til sit hjemland risikerer dødsstraf eller at blive underkastet tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf (2001-02, L152, §7, stk. 2).

Som det fremgår af betænkningen, ville f.eks. militærnægtere med risiko for fængselsstraf fremover ikke kunne tildeles opholdstilladelse. Det samme gjaldt flere andre personer, som efter den tidligere bestemmelse fik opholdstilladelse. Indsnævringen af bestemmelsen byggede nøje på de domstolsafgørelser, der var afsagt af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol og domstolsafprøvelser i henhold til andre internationale konventioner. Sidstnævnte blev således overholdt, men samtidig

fik ikke flere end højst nødvendigt ophold i Danmark, for således ifølge regeringen *'at sikre ro til den nødvendige integration af de udlændinge, som allerede befandt sig i Danmark'* (2001-2002, bemærkning til lovforslag L152).

Brugen af argumentet om, at mængden af flygtninge begrænsede statens/samfundets evne til at integrere, var hidtil fortrinsvis brugt af DF i bestræbelserne på at nedbringe antallet af asylansøgere. VK-regeringens overtagelse af denne logik, hvor der etableredes en negativ sammenhæng mellem antallet af flygtninge og integration var bl.a. et led i at leve op til folketingsvalgløfterne om markant at reducere antallet af udlændinge, der kom til landet, men skulle også ses som led i VK-regeringens integrationsforståelse. I regeringens første oplæg til udlændingepolitikken fremgik det klart, at integration blev betydningssat med først og fremmest arbejdsmarkedstilknytning så tidligt som muligt (motivationsfaktoren var starthjælp under de første 3 års integrationsforløb): Det afgørende var nemlig, at sikre, at asylansøgere, flygtninge og indvandrere først og fremmest blev selvforsørgende individer hurtigst muligt. Når det samtidig viste sig, at Danmark var dårlig til at sikre denne selvforsørgelse og integration generelt - udlændinge havde, sammenlignet med danskere, langt lavere beskæftigelsesfrekvens, lavere uddannelsesniveau, lavere lønindkomst, højere kriminalitet, etc., - var det derfor "naturligt" inden for denne tankegang at bremse indvandringen for at kunne gøre en ordentlig indsats for de udlændinge, der var i landet.

S var dog fortsat uenig med VK-regeringens strategi om at regulere på antallet af asylansøgere ved at fjerne eller rettere erstatte de facto-flygtningebegrebet. S fastholdt den internationale menneskerettighedsnorm om at tilbyde asyl til individuelle forfulgte i bred forstand. hvilket lå i udlændingelovens de facto definition:

Det hensyn, vi har lagt vægt på, og som regeringen beskriver, er jo, at den eneste grund til at ændre på de facto-begrebet er, at færre kan få asyl i Danmark. Men vi er ikke enige i, at det skal være målet... Det, som jeg siger på flygtningeområdet, er, at vi må tillade, at folk kommer ind i vores land, og at vi må tillade, at folk også bliver anerkendt som flygtninge, og det er derfor, vi vender os imod, at man nu fjerner de facto-begrebet. Vi mener ikke, at det nye beskyttelsesbegreb på nogen måder er dæk-

kende nok for de mennesker, vi ønsker skal kunne få asyl i Danmark - de mennesker, som vi mener er på flugt, og som vi mener skal have asyl, fordi de bliver individuelt forfulgt i deres hjemlande (S, Sophie Hæstop Andersen, 2001-2002, L152-3).

Antalsspørgsmålet var dog også en bekymring hos S, der støttede op omkring 24-års-reglen for familiesammenføring som en løsning på "*det, som fru Pia Kjærsgaard og hr. Peter Skaarup kalder tilstrømning*" (S, Sophie Hæstop Andersen, 2001-2002, L152-3).

5.7.1. *Særlove og nødlove: grundlaget for den fremtidige danske udlændingepolitik?*

I det følgende vil jeg lægge vægt på at analysere Bosnierloven og Kosovonødloven⁴². Lovene havde mange fælles politiske og diskursive træk i kraft af begge at være midlertidige løsninger på akutte flygtningeproblemer, men samtidig var forskellige på andre punkter. Bosnierloven drejede sig om midlertidigt ophold til i sidste ende 18.000-19.000 asylansøgere, der i 1995 fik adgang til at søge varig opholdstilladelse. Forhandlingerne omkring Kosovonødloven, der fandt sted 3 år senere, var præget af denne erfaring, hvor det midlertidige ophold blev afløst af et varigt ophold for de fleste bosnieres vedkommende. Ingen havde selvfølgelig kunnet forudse, hvornår det var sikkert for de flygtede at vende hjem, og de fleste politiske partier var enige om, at midlertidigt ophold over mange år var uholdbart for de involverede. Nye måder at opretholde midlertidigheden blev dagsordenssat i Kosovodebatten, som bl.a. til tider udløste "hadske udfald" mellem to ofte uforenelige interesser: økonomiske og etnisk-kulturelle interesser i henhold til at minimere antallet af flygtninge og menneskerettighedsnormer omkring opretholdelsen af asylansøgers retsstilling.

Debatterne i forbindelse med bosnier-, serber- og Kosovoloven adskilte sig fra tidligere flygtningedebatter ved pludselig at gøre det moralsk presserende for Danmark at deltage aktivt i at hjælpe fordrevne. Danmark var en aktiv krigspart som NATO-

⁴² Jeg fravælger her det første eksempel på brug af midlertidig opholdstilladelse, som blev taget i anvendelse ved palæstinenserloven i 1991, og den senere serberlov, fordi forhandlinger herom ikke diskursivt afveg fra de debatter, jeg vælger at analysere, og drejede sig om færre personer.

allieret, og UNHCR appellerede direkte til Danmark og de andre vesteuropæiske lande om at tage imod udvalgte personer fra regionen. Den væsentligste grund til, at hele Folketinget følte sig moralsk forpligtet til at hjælpe, var dog, at krigen udspillede sig på europæisk jord og dermed gjorde Danmark til et geografisk nærområde.

Nærområdet havde hidtil i flygtningedebatter typisk været geografisk fjernt beliggende egne, og den dominerende politiske holdning havde hidtil været, at humanitære forpligtelser og oprettelse af lejre skulle ske i nærheden af krigsområdet. I relation til krigen i eks-Jugoslavien blev der opereret med to forståelser af nærområde: det geografisk tætteste nærområde, der grænsede op til krigsområderne, og de vesteuropæiske lande, der lå geografisk længere væk, men var geografiske nærområder i kraft af deres kulturelle og religiøse forbindelse til området og deres historiske ansvar for den nationalstatsskrøbelige Jugoslavien-konstruktion fra Første Verdenskrig. Der var altså tale om, at Danmark havde et særligt ansvar, som Birthe Rønn Hornbech siger *"over for krigsramte mennesker i vor egen region"* (1994-95, L86-1).

Danmark havde godt nok tidligere samme år for første gang taget en sådan særlov i brug i forbindelse med løsning af kirkeasylet i Blågårdskirke, hvor 200 palæstinensere havde forskanset sig, men den afveg på forskellige planer fra de efterfølgende særlove for serbere, bosniere og senest kosovoalbanere. Her vil jeg blot nævne to forskelle. Den ene forskel var, at palæstinenserloven blev initieret indenrigspolitisk i første omgang af venstrefløjens, S og RV, der gav grundlaget for en vedtagelse af loven i januar 1992, 154 døgn efter kirkeasylet begyndte. Omvendt var de efterfølgende særlove omkring eks-Jugoslavien udløst af en henvendelse udefra nærmere betegnet fra UNHCR, der bad de vesteuropæiske lande om at invitere bosniere, serbere og senere kosovoalbanere til landet. Den anden forskel mellem de to typer af særlove ligger i forskellige politiske ambitioner omkring særlovsprincippet. Der var ingen politiske partier, der ønskede at bruge palæstinenserloven i eventuelle nye situationer med afviste asylansøgere, der nægtede at rejse hjem. Denne særlov var ment som en enlig svale, der hverken skulle bruges som en fremtidig udvej for asylansø-

gere eller som et forbillede for politiske løsninger af lignende konflikter. Anderledes fremtidsperspektiver lå der i særlovene omkring eks-Jugoslavien, set fra især V, KF og DF's side. Ikke i den forstand, at der skulle dannes en praksis for vedtagelser af ad hoc-særlove ved akutte flygtningesituationer, men mere i retning af at indoptage de vilkår, der opereredes med i særlovene, i den almindelige udlændingelov såsom midlertidigt ophold uden mulighed for at søge varigt ophold, integrationstiltag rettet mod tilbagevendelse, begrænset ret til familiesammenføring m.v.

Den første lov var således en løsning på et indenrigspolitisk problem, hvor grundlaget for Direktoratet for Udlændinges og efterfølgende Flygtningenævnets stedfæstelse af afvisning var stærkt kritiseret af asylansøgerne selv, den nævnte opposition og flere interesseorganisationer. Den anden lov var derimod en løsning på en fælles vesteuropæisk fordelingspolitik omkring asylansøgere og derfor en helt anden problemstilling med fokus på det internationale system af nationalstaters muligheder for at hjælpe en større gruppe af nødstedte personer midlertidigt, med stærkt fokus på at det sidste blev tilfældet.

5.7.2. Bosnierloven 1992

”Loven for midlertidigt ophold for visse personer fra det tidligere Jugoslavien” - Bosnierloven i daglig tale – blev vedtaget i december 1992. Den var en nydannelse i dansk udlændingepolitik i relation til måden at modtage, beskytte og forholde sig til asylansøgere på. Der var to retspolitiske problemstillinger, som Danmark stod overfor i relation til at yde en humanitær indsats i Danmark for fordrevne bosniere. Den ene problemstilling var, at man ikke havde et retligt grundlag for at invitere en gruppe midlertidigt til Danmark. Midlertidigt ophold for flygtninge var et nyt fænomen i dansk flygtningepolitik, som Dansk Flygtningehjælp bragte på banen med sin rapport fra foråret 1992. Spørgsmålet var derfor, om udlændingeloven skulle ændres, eller om der skulle etableres en særlig lov for denne gruppe. (Der lå derudover en tredje mulighed, som var ikke at foretage sig noget. En mulighed, som justitsministeren valgte i første udspil, Jyllands-Posten den 24. juli 1992). Den anden problem-

stilling var, at denne gruppe af personer ikke var flygtninge i udlændingelovens forståelse af begrebet, idet man alene ansås som flygtning ”efter en konkret, individuel vurdering af den enkelte ansøgers forhold...” (bemærkninger til Bosnierloven, 1992-93, L41). Ifølge VK-regeringen var der altså ikke et retligt grundlag for at etablere en kollektiv beskyttelsesordning.

I det følgende vil jeg analysere de diskursive strategier, der trækkes på i den første bosnierlov (1992), og i et senere afsnit analyseres anden bosnierlov (1994). De to love er interessante at sammenligne, fordi den midlertidige løsning i den første bosnierlov 2 år senere viste sig at være problematisk og en politisk skrøbelig konstruktion af flere grunde. En væsentlig grund var, at borgerkrigen trak ud, hvilket umuliggjorde repatriering efter 2 år, som politikerne ellers havde regnet med. Det nationale kompromis bag den første bosnierlov, der omfattede samtlige partier på nær FP, forsvandt under den anden bosnierlov. I mellemtiden havde SR afløst VK-regeringen, og den nye regering foreslog at lade disse 18.000 bosniere søge asyl på lige fod med andre asylansøgere i Danmark ud fra argumentet om, at det var uanstændigt at forlænge disse personers uvished om fremtiden, når der ikke var snarlig udsigt til at kunne vende hjem. Udsigten til, at disse personer fik varigt ophold, udløste skarpe politiske fronter i Folketinget. De forskellige politiske standpunkter tog udgangspunkt i forskellige hensyn, hvor de væsentligste var beskyttelse af den enkelte og dens rettigheder, modstanden mod at gøre Danmark til indvandrerland og begrænsning af den økonomiske byrde omkring bosætning af disse mange personer rundt om i kommunerne. De hensyn og de tilknyttede diskursive strategier vil blive analyseret i det følgende.

De politiske omstændigheder omkring den første bosnierlov og forhandlingerne herom

I juni 1991 opløstes Jugoslavien i forbindelse med, at Slovenien og Kroatien erklærede sig uafhængige af republikken. Løsrivelsen udløste en væbnet konflikt mel-

lem de nye nationalstater og resten af Jugoslavien, især den befolkningsmæssigt og militært dominerende republik Serbien. I april 1992 erklærede Bosnien sig selvstændig, og dette blev startskuddet på fire års blodig konflikt mellem de tre største befolkningsgrupper i Bosnien: bosniakker (muslimer), bosniske serbere (ortodokse kristne) og bosniske kroater (katolikker). Igennem 1992 var der stor medieopmærksomhed rettet mod 'den første krig på europæisk jord' efter Anden Verdenskrig, og sympatien var overvejende stor fra medierne og befolkningens side. I efteråret 1992, hvor mange bosniere blev fordrevet fra deres hjemland og opholdt sig i flygtningelejre i de omkringliggende lande, rettede UNHCR henvendelse til de vesteuropæiske lande om at invitere udvalgte, især hospitalskrævende flygtninge, til landet. I oktober inden første behandling af bosnierloven vedtog Folketinget indførelse af visumpligt for personer fra Jugoslavien; en beslutning, som satte bosnierloven i perspektiv i den forstand, at man først lukkede grænsen for spontane flygtninge og derefter med bosnierloven i hånden inviterede særligt udvalgte hertil. Ved første behandling af loven kommenterede Ebba Strange (SF) det, således: *"Man kan godt få indtryk af lidt absurditet, når man ser på den måde, Danmark for tiden fører flygtningepolitik over for Jugoslavien på"* (1992-93, L41-1).

Fokus under forhandlingerne var rettet mod, hvem der skulle inviteres hertil og om karakteren af deres ophold, specielt i forhold til et permanent versus midlertidigt ophold. Ændringsforslagene fra S, RV og venstrefløjens side var at udvide lovforslaget til at muliggøre familiesammenføring og modtagelse af krigsfangere. Lovforslaget indeholdt som udgangspunkt ikke mulighed for familiesammenføring. Dette blev dog ændret undervejs, således at der i loven blev mulighed for sammenføring med "nære familiemedlemmer" på baggrund af "væsentlige humanitære hensyn". Den anden ændring var oppositionens ønske om at udvide personkredsen til at omfatte krigsfangere og nogle af de asylansøgere, der i forvejen var i landet. Dette ændringsforslag var begrundet i, at det var blandt UNHCR's anbefalinger.

Regeringspartierne - KF og V - anvendte indledningsvis megen taletid til at fremhæve den indsats, Danmark allerede havde ydet i regionen, og konkretiserede det

ved at nævne bevillingernes størrelser, antal danske FN-soldater i området og antallet af asylansøgere, som Danmark allerede havde modtaget fra regionen. Strategien var tilsyneladende at sætte en ny humanitær indsats i relief til den ”betragtelige indsats”, der i forvejen var foretaget, for at legitimere en minimering af antallet af personer, der yderligere skulle til Danmark. Regeringens argumenter for at fastholde, at den danske indsats blev i krigszonen, var desuden 1) at sikre den mest effektive hjælp, 2) at få mest muligt hjælp for hver krone og 3) at forhindre et permanent flygtningeproblem i Danmark.

Midlertidighed og UNHCR

Under forhandlingerne var der, som nævnt, to centrale punkter, hvorom den diskursive kamp blev udkæmpet. Det første punkt drejede sig om opholdstilladelsernes midlertidige karakter, som var det nye ved Bosnien-situationen. Skulle disse midlertidige flygtninge f.eks. gennem et integrationsforløb som de ’almindelige’ flygtninge, eller modvirkede det senere incitament for at vende tilbage? Det andet stridspunkt drejede sig om tolkning af UNHCR’s udmeldinger, der blev brugt både til at fremme antallet af personer, der skulle inviteres til Danmark, og samtidig blev taget til indtægt for at minimere antallet. For at analysere det sidste punkt først, hæftede S og SF sig ved, at der kun var tale om små hundrede mennesker (regeringen havde i sommerens løb talt om flere tusinde personer, der havde behov for humanitær hjælp i Danmark), hvorfor de anbefalede regeringen at udvide gruppen til at inkludere krigsfangere og asylansøgere, der allerede opholdt sig i Danmark, i tråd med UNHCR’s opfordringer. Omvendt problematiserede FP SF’s ændringsforslag om at udvide personkredsen til at omfatte ikke-syge eller hospitalskrævende mennesker. FP var direkte modstander af at udvide personkredsen og antydede, at invitationen – som bosnierloven var – hvilede på et skrøbeligt mandat, hvor partiet sandsynligvis henviste til folkets opbakning (*”Jeg frygter der kommer en reaktion”, jf. følgende citat*), når de inviterede ikke længere kun ville være hospitalskrævende, men også

andre asylansøgere. Sidstnævnte bliver her ikke betydningssat som en homogen gruppe af rigtige politiske forfulgte.

Jeg frygter, at der kommer en reaktion på dette forslag, at den forståelse, der har været for at hjælpe nogen, der vitterlig var sårede, går fløjten, fordi alle de andre ting nu bliver knyttet til forslaget.... Vi er altså helt indstillede på at medvirke til at yde hjælp i den ulykkelige situation, men vi vil tillade os at mene, at det ikke er i Danmark det skal ske, og jeg vil også mene, at justitsministeren må være interesseret i at sikre så minimal en tilstrømning til landet som muligt; det har ministeren jo tit og ofte givet udtryk for... Jeg vil gerne spørge Elisabeth Arnold: Mener man virkelig i Det Radikale V, at f.eks. de asylansøgere, der er kommet fra det tidligere Jugoslavien, alle sammen er mennesker, der er flygtet, fordi der har været borgerkrig? Det er da i hvert fald forkert, det tror jeg heller ikke Det Radikale V kan være i tvivl om. Man er endda gået så vidt fra den danske regerings side – jeg ved ikke, om det er sket, men man har i hvert fald talt om at indrykke annoncer i de jugoslaviske aviser for at fortælle, at Danmark ikke er det land med mælk og honning, som man åbenbart tror. Det har ikke spor med flygtninge eller borgerkrig eller noget som helst at gøre, det må fru Elisabeth Arnold da være klar over (FP, Pia Kjærsgaard, 1992-93, L41-1).

FP legitimerede den 'forestillede' folkelige modstand og partiets egen modvilje mod at tage flere asylansøgere end det snævert definerede omkring syge og sårede, ved at bruge rigtige over for forkerte flygtninge strategien. Denne strategi havde to sider. Den ene side viste modtageren - Danmark - som godtroende, grænsende til at være "tossegod" ved at åbne asylsystemet for misbrug. Ifølge partiet fungerede Danmark som en magnet på flygtninge, fordi landet blev opfattet som 'et land med mælk og honning'. Den anden side var brugen af en negativ repræsentation af dele af flygtningegruppen, hvor især RV blev anklaget for at lukke øjnene for, at asylsystemet blev udnyttet af mennesker, der ville have adgang til de høje velfærdsydelser. Denne opsplitning af flygtningegruppen i rigtige og forkerte flygtninge gav dog hverken resonans blandt de andre politiske partier eller i medierne. De fleste partier afviste desuden FP's grundsætning om, at hjælpen kun skulle foregå i nærområdet, og at der ikke var noget, der talte for at operere med en indsats både i nærområdet og i Danmark. KRF udtalte i den forbindelse:

vi ikke skal spille de to ting [hjælp i nærområde og hjælp i Danmark; LKH] ud mod hinanden. Der er brug for både-og i den uhyre store humanitære opgave, vi er stillet over for (KRF, Flemming Kofoed Svendsen, 1992-93, L41-1).

Det andet centrale stridspunkt under forhandlingerne var spørgsmålet, om integration var nødvendig eller en farbar vej, når bosnierne kun skulle opholde sig midlertidigt i Danmark - første gang af 6 måneders varighed med forlængelse i op til 2 år. Der var bred enighed om, at disse personer ikke skulle tilbydes de samme integrationsprogrammer som 'almindelige' flygtninge. Af regeringens bemærkning til lovforslaget fremgik det tydeligt, at integration skulle udformes på en anden måde pga. den midlertidige ordning og skulle være møntet på repatriering.

Formålet med undervisningen skal ikke være integration, men opretholdelse og videreudvikling af elementære skolekundskaber og færdigheder (Bemærkninger til lovforslaget L41 §5).

Det fremgik videre i lovforslaget, at disse personer ikke havde ret til at tage lønnet eller ulønnet beskæftigelse (§ 3), og at de fik tilbudt kurser af betydning for tilbagemenden til hjemlandet, samtidig med at det eksplicit fremgik, at de ikke havde ret til anden undervisning eller uddannelse (§ 5 stk. 2 og 3). Der blev lagt afstand til rettigheder, der kunne forbindes med integration. Regeringen og S var således enige om, at der ikke skulle være et retskrav på at få familiesammenføring, men S opponerede mod regeringens ønske om helt at frasige disse personer retten til at ansøge om at få en eventuel ægtefælle, børn eller forældre hertil, fordi:

det forekommer mig at være i høj grad på kant med menneskerettighedskonventionen. Hvis vi giver mulighed for det, så er vi ikke i konflikt med menneskerettighedskonventionen, men hvis vi på forhånd siger: Der er overhovedet ingen mulighed, heller ikke efter en konkret ansøgning, så bekymrer det mig med forholdet til konventionen (S, Dorthe Bennedsen, 1992-93, L41-2)

Justitsministeren valgte ikke at kommentere S's indvending, men det fremgik af den endelige udformning af loven, at der blev skabt en mulighed for ansøgning om

familiesammenføring for en del af asylansøgerne. Det var dog uklart, om dette stadig var en omgåelse af menneskerettighedskonventionen, eller om valget af den endelige formulering lige netop gjorde, at Danmark overholdt konventionen. I løbet af forhandlingerne om, hvilke integrationstilbud disse asylansøgere skulle tilbydes, tegnede der sig to forskellige betydninger af ordet humanitær. FP trak på en snæver forståelse heraf:

Jeg vil godt have at vide af justitsministeren, hvad det er for en undervisning, man ifølge dette forslag tilbyder, og hvad det ligeledes er for kulturelle og sociale aktiviteter, der vil blive tilbudt disse patienter, som der ikke er anbefaling af at vi modtager? Hvilke kurser er det, der vil blive tilbudt, og hvorfor dog alt det oven i det humanitære? Skal disse mennesker ikke hjem igen? Hvorfor gør man så alt muligt for at holde på dem? (FP, Pia Kjærsgaard, 1992-93, L41-1)

FP forstod humanitær som basale beskyttelsesforanstaltninger svarende til det, der blev tilbudt i flygtningelejre i nærområdet, såsom tag over hovedet, tøj og mad. Målet med at anvende denne snævre forståelse var tilsyneladende først og fremmest for at understrege, at en humanitær indsats mest 'naturligt' burde ske i nærområdet, hvor de samme penge kunne hjælpe langt flere end i Danmark. Dernæst blev forståelsen anvendt til at gøre det så lidt attraktivt som muligt at forblive i Danmark. Repatriering så hurtigt som muligt var partiets forudsætning for at acceptere at få personer til Danmark. Eftersom hjemsendelse skal ske frivilligt ifølge FN-konventionen, syntes det at være FP's strategi enten at udelukke personer fra at komme hertil eller at tilskynde til hjemsendelse, hvis de fik ophold i Danmark. Det sidste skete således gennem så få integrationsfremmende tilbud som muligt. Regeringen og S delte også denne præmis om, at integration kunne modvirke motivationen til at vende hjem, og var enige om, at det ikke var tilladt at tage hverken ulønnet eller lønnet beskæftigelse, samt at de aktiviteter, der blev tilbudt, skulle være rettet mod en tilbagevendelse til hjemlandet. Disse partier gik dog ikke så langt som FP til at være skeptisk over for en hver form for aktivitetstilbud.

Modtagelse af bosniere set i et skandinavisk lys

Jeg vil her kort komme ind på, hvordan andre lande reagerede og lovgav på samme henvendelse fra UNHCR i forhold til bosnierne. Nordisk Ministerråd har publiceret flere bøger, der sammenligner bl.a. de nordiske landes modtagelse af bosnierne.⁴³ Af disse publikationer fremgår det, at Norge, Sverige og Danmark afveg fra hinanden på væsentlige punkter, når man ser på, hvilken politik de lagde sig fast på og hvilke temaer og diskurser, der dominerede mediedebatten⁴⁴.

I lighed med Danmark blev der i Norge givet midlertidig opholdstilladelse til personer fra det tidligere Jugoslavien, men til forskel fra Danmark var ordningen på 3 år plus 1 år og omfattede desuden arbejdstilladelse samt tilbud om norskundervisning. Der blev lagt megen vægt på, at flygtningene skulle integreres i lokalsamfundet, samtidig med at der også blev lagt vægt på tilbagevending. Dette var den såkaldt dobbeltstrengede flygtningepolitiske strategi, som var en nyorientering inden for norsk flygtningepolitik (Larsen & Tveiten 1999:21).

Til forskel fra Danmark og Norge gav Sverige personer fra området permanent opholdstilladelse. Sverige valgte ikke at oprette en midlertidig ordning, fordi som indvandrermministeren udtrykte det, ville et midlertidigt ophold betyde lang ventetid, der risikerede dels at blive dyr for samfundet og dels at blive pinefuld for den enkelte flygtning (Larsen & Tveiten, 1999:174-175). I tråd med den danske politik fokuserede Sverige på konsekvenserne for de nationale forhold, men derudover lagde svenskerne en individuel betragtning til grund for ikke at give midlertidigt ophold. Udfaldet blev således, at Danmark ikke valgte at ændre dets udlændingelov og som konsekvens oprettede en særlov, hvor Sverige valgte at fastholde dets liberale udlændingelov og gav bosnierne og andre fra området permanent opholdstilladelse.

⁴³ Bøger om bosniske flygtninge i Norden er bl.a. "Integration - retorik, politik, praktik" (Nord 1999), Bosniske flyktninger i Norden (1999), Et midlertidigt liv: (Nord 1998), www.norden.org/pub, 13. september 2005.

⁴⁴ En kort sammenligning mellem Danmark, Norge og Sverige er valgt, fordi en sådan sammenligning i forvejen er tilgængelig i bogen "Bosniske krigsflyktninger i mediebildet – nordiske perspektiver", som er en del af et større nordisk forskningsprojekt med navnet Nordiske komparative studier om flyktninger i et tilbagevendingsperspektiv.

Der optrådte fælles temaer og holdningsytringer i mediedebatten i de tre lande, men der syntes at være en forskel mellem Norge og de to øvrige lande i graden af udtrykt skepsis over for flygtninge og indvandring. I mediedebatten i Sverige og Danmark var der generelt en positiv holdning over for bosnierne, som i begge lande bliver betegnet som krigsflygtninge, og der blev hyppigt henvist til erfaringerne fra Anden Verdenskrig (Larsen & Tveiten, 1999:42). Sammenligning med sit eget lands modtagelse af flygtninge med antallet i andre lande indgik også i debatten både i Danmark og Sverige (Larsen & Tveiten, 1999:168). Konkret var målestokken Tyskland, som modtog over 250.000 bosniske flygtninge, hvilket skulle sidestilles med Danmarks ca. 5.000 og Sveriges omkring 40.000. Omvendt syntes diskussionen i de norske medier at dreje sig om mere generelle og globalt orienterede flygtningepolitiske strategier. Debatten gik på sammenkobling af integration og repatriering og var kraftigt under indflydelse af Norges eksplicitte flygtningepolitiske nyorientering - den dobbeltstrengede flygtningepolitiske strategi som beskrevet ovenfor - som man ønskede at lancere fra ministeriel side. (Larsen & Tveiten, 1999:173) Samtidig bar debatten i Norge også præg af, at det norske Fremskrittsparti fyldte meget i medierne med sine indvandrerkritiske holdninger. (Larsen & Tveiten, 1999:183)

Sammenfatning

Forhandlingerne centrerede sig først og fremmest om, hvem og hvor mange, der skulle høre ind under særloven og dermed tilbydes et midlertidigt ophold i Danmark. Der blev trukket på to forskellige diskursive strategier, som udsprang bl.a. af forskellige forståelser af det humanitære. Bosnierloven blev til på opfordring af UNHCR om at øge hjælpen til krigsområdet, men også at invitere behandlingstrængende bosniere til Danmark. Det brede flertal legitimerede denne lovmæssige undtagelse, som bosnierloven var, ved at argumentere for, at dette var en ekstra humanitær indsats i den forstand, at Danmark hurtigt kunne hjælpe en gruppe bosniere til Danmark, uden at hver enkelt først skulle anerkendes som flygtning. Legitimationen gik dog i ligeså høj grad på, at det var en midlertidig løsning. Der var klare politiske

forventninger om, at disse personer ville vende hjem efter senest 2 års ophold i Danmark. SF brugte sin taletid på at udvide den inviterede gruppe til også at omfatte krigsfangere, flere mødre og børn, hvilket også lå i UNHCR's opfordring.

Omvendt var FP modstander af særloven. Partiet legitimerede sin modstand mod at tage flygtninge til Danmark ved at argumentere for, at de penge, der blev brugt på at hente og opholde flygtninge i Danmark, kunne gavne langt flere mennesker i de geografiske nærområder. Denne strategi om at maksimere den økonomiske indsats for at hjælpe så mange så muligt var også stærkt koblet sammen med modstanden mod at få flygtninge til Danmark for derigennem at forhindre varige ophold og udvikling hen imod et multietnisk samfund.

Bemærkelsesværdigt ved denne forhandling var den brede politiske konsensus om forestillingen om, at integration modarbejdede repatriering. Der var bred opbakning til regeringens repatrieringsstrategi, der gik ud på at orientere aktivitetstilbud mod hjemvendelse. Der blev derfor eksplicit lagt vægt på at undgå integrationsfremmende tiltag såsom at følge danskundervisning, have normal beskæftigelse eller deltage i dansk skolegang. FP gik dog videre og var modstander af enhver form for aktivisering. De centrale modsatrettede diskursive strategier fremgår af følgende skema.

De centrale modsatrettede diskursive strategier for forhandlinger omkring den første bosnierlov (1992/ 1993) ser således ud:

Forslag	Position	Argumentation	Knudepunkt	Diskursiv strategi	Partier der trækker på strategien
Forslag 1. Både invitere nødstedte til Danmark og gøre en indsats i nærområdet	For	"Det internationale samfund har gjort alt, hvad de kunne, for at få disse mennesker ud, og nu tigger og beder man om, at Europa i fællesskab vil løse problemerne for disse fanger - mig bekendt drejer det sig om 1.700 indtil nu. Vi kan ganske enkelt ikke være det bekendt, hvis vi ikke også siger ja til at hjælpe, og heldigvis har regeringen jo accepteret at sige ja til det." (S)	Anstændighed	Danmark er bundet af internationale forpligtelser og desuden moralsk forpligtet til at hjælpe politisk fordrevne	S, SF, V, KRF, KF, RV
	Imod	"Som lovforslaget foreligger, svarer det til at åbne en sluse, for det er ikke bare nogle enkelte nødstedte, det er ikke bare nogle krigsfanger, det drejer sig om. ... I øvrigt må jeg nok sige, at med hensyn til krigsfanger - selvfølgelig alt afhængig af, hvor slemt de er tilredt - mener jeg også, at hjælpen sagtens kunne ydes regionalt. Jeg går da ud fra, at vi også er enige om, at de penge, som bliver ydet, gør langt bedre gavn, er meget mere værd på stedet end i Danmark." (FP)	Økonomi	Minimere antal asylansøgere til Danmark af økonomiske årsager Og hjælpe flygtninge i nærområdet for at hjælpe flest mulige for de samme penge	FP
Forslag 2. Aktivitetstilbud for asylansøgere under deres midlertidige ophold i Danmark	For	Det skal ses i lyset af, at man må forudsætte, at der kan blive tale om et længere ophold, og at det er vigtigt, at der også er aktiviteter, gerne meningsfyldte aktiviteter, som gør, at de pågældende, når de vender tilbage, bedre vil kunne være i stand til at være med til at genopbygge landet, gå ud på arbejdsmarkedet, eller hvad de skal, når de vender tilbage... Men jeg vil gerne fuldstændig klart understrege, at der ikke er tale om aktivitetstilbud, der sigter på en integration i det danske samfund; der er tale om aktiviteter, som de pågældende forhåbentlig kan få glæde af senere i deres tilværelse.(justitsministeren, KF)	Nationalstat	Positive repatrieringsincitamenter - Tilbud om aktiviteter som positivt incitament, der tilskynder asylansøgerne til at vende tilbage	S, SF, V, KRF, KF, RV
	Imod	'Jeg vil godt have at vide af justitsministeren, hvad det er for en undervisning, man ifølge dette forslag tilbyder, og hvad det ligeledes er for kulturelle og sociale aktiviteter, der vil blive tilbudt disse patienter, som der ikke er anbefaling af at vi modtager? Hvilke kurser er det, der vil blive tilbudt, og hvorfor dog alt det oven i det humanitære? Skal disse mennesker ikke hjem igen? Hvorfor gør man så alt muligt for at holde på dem?' (FP, PK,)	Nationalstat	Negative repatrieringsincitamenter - Ingen tilbud om aktiviteter for at	FP

5.7.3. *Den anden bosnierlov 1994/1995*

Dagen kom, hvor Folketinget skulle genoverveje de bosniske krigsflygtninges fremtidige situation. Spørgsmålet var, hvorvidt midlertidigheden skulle forlænges eller om disse personer skulle have lov til at indgå i det almindelige asylansøgnings-system med mulighed for at få varigt ophold.

Det nationale kompromis bag ved bosnierloven fra 1992 var smuldret i løbet af 1994, hvor der havde været drøftelser i Folketinget, Retsudvalget og i medierne omkring de forskellige politiske partiers holdninger til bosniernes retsstilling. V, KF og FP mente, at det var forkert over for befolkningen og kommunerne at gøre det muligt for 18.000 asylansøgere at søge om varig opholdstilladelse. Ifølge disse partier var det netop det modsatte princip, midlertidigt ophold, som var det bærende element bag den brede politiske opbakning i 1992. Integrationsvanskeligheder var der i forvejen for mange af i de store kommuner i forhold til at sørge for bolig og beskæftigelse til indvandrere, hvorfor 18.000 oveni ville være en urimelig byrde at påføre kommunerne. Socialdemokraten Thorkild Simonsen, der var borgermester i Århus, blev her brugt af V, KF og FP til at vise, at der var modstridende holdninger mellem S på Christiansborg og socialdemokraterne, der stod for den praktiske opgave med integration ude i kommunerne. Omvendt mente S, at V, K og FP brugte kommunernes opråb omkring integration som et led i afvisning af at tilbyde bosniere varigt ophold, selv om de to ting ikke havde noget med hinanden at gøre. F.eks. havde Århus kommune ingen bosniere. Ydermere legitimerede V at forlænge det midlertidige ophold for bosniere ved at pege på, at dette lå naturligt i flygtningebegrebet, og at Danmark ikke skulle blive til et "indvandrerland, et multietnisk samfund".

Vi vil i Venstre gerne medvirke til, at bosnierne får bedre forhold under midlertidigt ophold, men vi vil ikke være med til automatisk at gøre flygtninge til indvandrere, og vi vil ikke være med til de omfattende familiesammenføringer, der er mulighed for efter udlændingelovens regler. Det er den politik, der har været Venstre's politik i årevis...

Jeg vil gerne vende tilbage til det, fru Dorte Bennedsen sagde om sikkerhed og usikkerhed for de krigsramte.(om deres fremtidsudsigter, LKH). Det er sagt masser af gange - for det er den måde, man forsøger at argumentere på - at vi vil skabe usikkerhed.

Nej, vi har fremsat lovforslag om at forlænge opholdstilladelsen med et år. Vi har for- sikret, at vi ikke sender nogen hjem, så længe der er krig. Det er den sikkerhed, man kan give flygtninge. Vi har oven i købet sagt, at vi gerne vil forbedre deres muligheder i landet. Vi vil gerne dygtiggøre dem med henblik på at komme hjem. Vi vil hjælpe dem med genbosætning. Se, det er en humanitær flygtningepolitik. Det andet er at gøre Danmark til et indvandrerland, til et multietnisk samfund. Det er vi imod.' (V, Birthe Rønn Hornbech, 1994-95, L86-1)

I slutningen af tredje behandling var stemningen uforsonlig mellem S og venstre- fløjen på den ene side og V, KF og FP på den anden side. S, særligt statsministeren, gjorde den afsluttende forhandling om bosniernes situation til et spørgsmål om at udvise humanisme og medmenneskelighed. Statsministeren slog provokerende på den borgerlige lejrs kristne ambivalens ved, at den kunne udvise en næstekærlig ge- stus over for slægtninge op til jul og i samme åndedrag kunne viderebringe 'det mest umenneskelige budskab' til bosnierne om, at de skulle vende hjem.

Jeg har set, at der er folketingsmedlemmer her i salen i dag, der indimellem har haft travlt - det kender vi alle til - med at skrive julekort til familie og slægt og venner her i Danmark. Det er et sundt og et godt menneskeligt træk. Men må jeg endnu en gang minde om, at det sker, samtidig med at vi her i dag hører det dårligste budskab, det mest umenneskelige budskab, det mest taktiske og kyniske budskab, jeg længe har hørt givet til den danske befolkning og til krigsflygtningene. Jeg går ud fra, at man har en anderledes smag i munden i dag, end da man skrev julekort på samme tid sid- ste år (S, statsminister Poul Nyrup Rasmussen, 1994-95, L86-1).

Venstrefløjen var enig med regeringen i, at det var uanstændigt at fortsætte med at lade bosnierne være i en venteposition, men brugte forskelsbehandling som modstra- tegi over for den borgerlige lejrs midlertidige model. Venstrefløjen lagde vægt på, at forlængelse af midlertidige løsninger medførte en differentiering eller forskelsstil- ling af flygtningegruppen i Danmark. Bosnierne - som de særligt udvalgte, som de blev betegnet under 1992-forhandlingerne - blev retsligt ringere stillet end de flygt- ningene, der hørte under udlændingelovens almindelige bestemmelser, hvilket kunne forsvares i en periode, men ikke når perioden strakte sig over mange år. EL gjorde opmærksom på, at afghanere, rumænere, estere m.v. havde ret til at søge asyl, hvor- imod dette ikke var en rettighed for bosniere. KF's direkte svar herpå var, at bosni-

erne kom fra sikre første asyl-lande, såsom Holland, Tyrkiet, Makedonien og Ungarn og derfor ikke kunne opnå flygtningestatus i Danmark, hvorfor det ikke var oplagt at foretage en ligestilling med de 'almindelige' flygtninge. Ydermere mente den borgerlige lejr, at dens forslag netop skabte tryghed, fordi flygtningene kunne regne med mindst ét års midlertidigt ophold i Danmark. Som det fremgik af Birthe Rønn Hornbechs tale, jf. ovenstående citat, så V ikke usikkerhedsmomenter i den midlertidige ordning, fordi fremtidsperspektivet for flygtninge var, at de skulle vende hjem. Denne opfattelse byggede på præmissen for V's flygtningepolitik, som var at undgå at flygtninge blev til indvandrere, hvorfor det også var udelukket at give flygtninge mulighed for at vælge mellem at blive i Danmark eller vende hjem. Tilbuddet om forlængelse på 1 års ophold i Danmark og tilbud om dygtiggørelse rettet mod tilbagevendelse var i dette lys derfor en oplagt humanitær indstilling til flygtninge, som V også udtrykte det.

Men hvori ligger så forskellen på en humanitær og humanistisk flygtningepolitik, hvor den sidste ofte er forbundet med 1983-lovgivningen? At læse ud fra debatterne synes forskellen at være, at den humanitære var væsentlig mere afgrænset i ressourcer, varighed og omfang end den humanistiske flygtningepolitik, som også omfattede retskrav på ophold og familiesammenføringer; to forhold, som V, KF og FP forsøgte ophævet og indskrænket gennem 1990'erne ud fra to strategier: 1) at undgå unødigt stort forbrug af finansielle ressourcer til flygtninge- og integrationsområdet og 2) at forhindre, at Danmark blev omdannet til et indvandrerland. SR-regeringen afsluttede forhandlingerne med at appellere til at V, KF og FP udviste medmenneskelighed og anstændighed overfor bosnierne ved at stemme for loven og dermed fortsætte det nationale kompromis på dette område:

Det er jo ikke mærkeligt, at denne debat engagerer så stor en del af Folketingets medlemmer. Den handler om intet mindre end vores følelse af medansvar og ansvar for andre mennesker, vores følelse af, hvad der er en medmenneskelig behandling af dem, der er i vanskeligheder. Den debat om, hvad der er en anstændig behandling, kan ikke løses, hr. Helge Adam Møller, ved at sige: Man ønsker kun et midlertidigt ophold.

Jeg synes, at KF og V burde vedkende sig det medansvar, som hr. Hans Engell som daværende justitsminister påtog sig, da han i sin tid undertegnede loven, vel vidende at hvis denne lov ikke blev ændret, så ville de pågældende have ret til at søge om asyl. Derfor er afvisningen nu af at give de pågældende en ordentlig tilværelse ikke anstændig; derfor engagerer den så mange af os, og derfor synes vi, at det er en forkert behandling.(RV, Jørgen Estrup, 1994-95, L86-2).

KF afviste, at den borgerlige lejr udviste en umenneskelig indstilling, og flyttede fokus hen imod det uforsvarlige i, at SR-regeringen påførte kommunerne yderligere vanskeligheder med integration af flygtninge. Pointen var, at Danmark faktisk ikke havde kapacitet til at integrere flere udlændinge end dem, der var i forvejen. Loven blev vedtaget med 64 stemmer, og altså uden V, KF og FP's stemmer.

Sammenfatning

SR-regeringen, SF og KRF trak på en anstændigheds- og medmenneskelighedsstrategi for at legitimere deres forslag. Disse partier anlagde et individuelt rettighedssynspunkt, hvor det var utrygt og uholdbart at forlænge midlertidigheden endnu nogle år, fordi bosnierne ikke var ligestillet med andre flygtninge med hensyn til integrationstilbud og retten til familiesammenføring. Omvendt mente V, KF og FRP, at lovforslaget var et brud med ånden bag ved bosnierloven, hvilket var fastholdelse af det midlertidige ophold for denne gruppe. Repatriering var helt centralt for disse partier for at undgå, at flygtningene blev til indvandrere, hvilket også var V's slogan for i sidste ende at undgå, at Danmark blev et multietnisk samfund. Forhandlingerne afslørede, at Danmark havde begrænset selvbestemmelsesret over at fastholde en midlertidig ordning.

Den generelle politiske frustration gik på, at det var umuligt at forudsige, hvornår krigshandlingerne i nærområdet ophørte, og dermed hvornår det var forsvarligt at sende flygtningene tilbage. SR-regeringen mente dog, at tryghed for disse flygtninge skulle etableres, ved at de fik prøvet deres sag i det almindelige asylsystem. Venstre-fløjen argumenterede desuden for, at forskelsbehandling mellem bosnierne og almindelige flygtninge kunne forsvares for en kort periode, men det ville være uan-

stændigt over en længere årrække. Omvendt argumenterede V for, at netop en midlertidig forlængelse af bosniernes ophold faktisk var tryghedsskabende, fordi hjemsendelse var en forudsætning for alle flygtninge, hvorfor udsættelser i dette lys burde være noget at være taknemmelig over for. V så disse særlove som en udvej for at bryde med den hidtidige danske flygtningepolitik, hvor det i praksis havde vist sig, at flygtninge blev til indvandrere.

De centrale modsatrettede diskursive strategier omkring den anden bosnierlov (1994/ 1995) ser således ud:

Forslag	Position	Argumentation	Knudepunkt	Diskursiv strategi	Partier der trækker på strategien
Asylansøgere med midlertidig opholdstilladelse kan søge om asyl	For	”Bosnierne skal have lige rettigheder på et eller andet tidspunkt, in casu: deres asylsager skal behandles. Jeg må indrømme, at det giver mig nogle ubehagelige associationer. Man vedtager en lov med et givet indhold, og så ønsker man - når den skal effektueres - at løbe fra den. Folk skal have deres lige rettigheder på et eller andet tidspunkt, når det passer os. (S)	Ligestilling	Ligestilling og anstændighed over for midlertidige asylansøgere	S, RV, SF, EL, CD
	Imod	”Nej, vi har fremsat lovforslag om at forlænge opholdstilladelsen med et år. Vi har forsikret, at vi ikke sender nogen hjem, så længe der er krig. Det er den sikkerhed, man kan give flygtninge. Vi har oven i købet sagt, at vi gerne vil forbedre deres muligheder i landet. Vi vil gerne dygtiggøre dem med henblik på at komme hjem. Vi vil hjælpe dem med genbosætning. Se, det er en humanitær flygtningepolitik. Det andet er at gøre Danmark til et indvandrerland, til et multi-etnisk samfund. Det er vi imod.” (V)	Nationalstat	Repatriering er en betingelse for asylansøgere fordi Danmark ikke er et indvandrerland	V, KF, FP

5.7.4. *Kosovonødloven 1998/1999*

På samme vis som ved bosnierloven var det en anmodning fra UNHCR, der fik den danske regering til at forslå en særlig lov, der gjorde det muligt for Danmark at invitere et bestemt antal fordrevne flygtninge til Danmark. Anmodningen var som tidligere ikke specielt rettet mod Danmark, men var henvendt til samtlige vesteuropæiske lande. Denne gang drejede det sig om at tilbyde beskyttelse til fordrevne flygtninge fra Kosovoprovinsen, der opholdt sig under ringe forhold i flygtningelejre i landene, der grænsede op til Kosovo. For Danmarks vedkommende drejede det sig i første omgang om 1.500 flygtninge, men det endte med at 3.000 blev inviteret hertil. I modsætning til bosnierloven fra 1992, stemte EL og SF imod denne særlov eller nødlov, som daværende indenrigsminister Thorkild Simonsen døbte den. I modsætning til bosnierne var disse flygtninge fra Kosovo flygtninge i menneskerettighedskonventionens (1951) forstand, hvorfor de retsligt burde behandles efter den gældende udlændingelov.

der er ikke efter mindretallets [EL, LKH] opfattelse under behandlingen af lovforslaget kommet noget som helst frem, som begrunder, at de nugældende bestemmelser i udlændingeloven ikke kan bruges....UNHCR havde allerede i eftersommeren 1998 givet udtryk for, og det tilføjes videre, at "important numbers of those persons fleeing the conflict in Kosovo are victimised on account of their ethnicity, religion or imputed political opinion; that is, they are refugees in accordance with the criteria on the 1951 Convention" (EL, Betænkning afgivet af Retsudvalget den 22. april 1999, L226)

Men hvis denne udlægning af EL er den korrekte forståelse af UNHCR's melding, hvordan legitimerede regeringens så lovforslaget som en nødlov? SR-regeringen, V og KF legitimerede nødloven ud fra henvisninger til Danmarks forpligtelse som en del af det internationale system til at yde en humanitær indsats – også på dansk jord, hvis UNHCR anmodede herom. Regeringen lagde vægt på at afvige fra at bruge de almindelige bestemmelser for 'at kunne følge UNHCR's anbefalinger om at lette trykket på de store flygtningelejre i nærområdet' (RV, Elisabeth Arnold, 1998-99, L226-1). Den midlertidige løsning gjorde, at Udlændingestyrelsen ikke skulle tage

individuel stilling til disse flygtninge, hvilket betød en afkortning af ventetiden på at blive bosat i en kommune, samtidig med at man undgik en her og nu-belastning af det administrative system, da loven muliggjorde en op til 2-årig udskydelse af tidspunktet for at søge asyl.

V og KF legitimerede også den midlertidige løsning i loven gennem NATO og EU's udtalelse om, at en af løsningerne på Kosovokonflikten var, at de fordrevne kunne vende tilbage under international beskyttelse.

SF så ligesom EL derimod forslaget om en særlov som indenrigspolitisk begrundet. Særloven per excellence institutionaliserede en forskelsbehandling af flygtningegruppen i Danmark og var begrundet i et ønske om at undgå, at kosovoalbanerne fik samme rettigheder som andre flygtninge, f.eks. retten til at søge asyl, retten til familiesammenføring og retten til et fuldt integrationsforløb. Denne forskelsbehandling blev ikke problematiseret af flertallet, fordi der var denne nationale konsensus omkring vigtigheden af at nedbringe antallet af udlændinge i Danmark og mindske tilknytningen til Danmark gennem selektive integrationstilbud (jf. de tre hensigter beskrevet under afsnit 5.1).

Når man i stedet for vælger at lave en særlov, kan der kun være den forklaring, at man ønsker at adskille denne gruppe fra andre flygtninge. Dette er der en række eksempler på. For mens integrationsloven, der gælder for andre flygtninge, giver et sæt af rettigheder og pligter, er denne særlov fuld af bemyndigelser til indenrigsministeren. Men rettigheder udover kost, logi og pligten til at holde eget hus, skal man kigge langt efter i loven (SF, Betænkning afgivet af Retsudvalget den 22. april 1999, L226).

SF og EL's begrundelse for at stemme imod særloven var nødvendigheden af retslig ligestilling af kosovoflygtninge og 'almindelige' flygtninge, hvilket partierne også slog på under den anden bosnierlov. Flertal blev der alligevel for loven, men den blev ændret undervejs, idet der blev indarbejdet bestemmelser omkring sikring af beskæftigelses- og aktiveringstilbud for flygtninge og mulighed for, at flygtningebørnene kunne deltage i folkeskolen på samme vis som tosprogede elever. Denne

integrationsforståelse var en nyskabelse i forhold til bosnierloven, hvor holdningen havde været, at integration og repatriering modarbejdede hinanden.

i arbejdet med integrationsloven blev det fastslået, at der ikke er en modsætning mellem integration og repatriering. Der vil således ikke være tale om at blokere for en tilbagevenden. Desuden foreligger der den risiko, at de pågældende ikke vil kunne vende hjem inden for overskuelig tid, og det vil derfor være til gavn for dem at komme i gang med integrationen (Betænkning L226, bemærkning til nr. 7).

Kosovonødloven lignede med sin dobbeltstrengede strategi om integration og repatriering den model, som Norge valgte i 1992 i forbindelse med modtagelse af bosniere, men stadig er den danske model mere begrænset, da bosniere i Norge kunne opholde sig i 3 år plus 1 år, hvor Danmark i begge særlove fastholdt et maksimalt 2-årigt midlertidigt ophold. Hverken i debatten eller i betænkningen var der dog referencer til erfaringer med særlove i andre nordiske lande, men udelukkende en henvisning til de fejltrin, man lavede med manglende integrationstilbud i bosnierloven.

Sammenfatning

Både højrefløjen og venstrefløjen stemte imod Kosovonødloven, dog ud fra to forskellige præmisser. Mens FP og DF henviste til, at særlove alligevel ikke virkede efter hensigten og forhindrede varigt ophold. SF og EL pegede på, at retsstillingen for denne gruppe burde være på linie med andre flygtninge, så de ikke ligesom bosnierne havnede i et juridisk og følelsesmæssigt tomrum. Ifølge de to partier var det ikke menneskerettighedsmæssigt forsvarligt at etablere en særlov omkring Kosovoalbaniere, fordi de var politiske flygtninge i flygtningekonventionens forstand. De mente, at særloven var et forsøg på at omgå internationale normer omkring retskrav på asylbehandling og familiesammenføring. De andre partier fastholdt særlovenes fordele, der lå i at kunne hjælpe en gruppe hurtigt til landet uden om lange sagsbehandlingstider, men samtidig fastholdt nødvendigheden af, at disse personer vendte hjem igen hurtigst muligt for at undgå et multietnisk Danmark.

De centrale diskursive strategier for forhandlinger omkring Kosovonødloven (1998-1999) ser således ud:

Forslag	Position	Argumentation	Knudepunkt	Diskursiv strategi	Partier der trækker på strategien
Invitere et udvalgt antal kosovoalbanske flygtninge til Danmark	For	<p><i>" Danmark må løse sin del af hjælpeopgaven både på kort og på lang sigt, en holdning, der da også er meget udbredt i den danske befolkning.</i></p> <p><i>Flygtningehøjkommissæren har givet udtryk for, at beskyttelse og hjælp i nærområderne er at foretrække, men at byrden for disse lande kan blive så stor, at det også kan komme på tale, at andre lande i Europa tager imod kosovoalbanske flygtninge. Det er tanken, at vi først og fremmest skal modtage ældre, syge og familier med børn. Det er vi godt tilfredse med, fordi det er disse grupper, som har sværest ved at klare sig under de givne forhold, og ved at vi modtager netop disse grupper, vil aflastning i nærområdet have des mere effekt. . "(S)</i></p>	Humanisme	Danmark bundet af internationale forpligtelser til at hjælpe og desuden moralsk forpligtet til at hjælpe nødstedte	S, KRF, RV, CD, V, KF
	Imod	"Lad os dog være ærlige og sige, hvad det her drejer sig om. Vi ved, at de kosovoalbanere, som kommer til Danmark, vil blive her fast. Det er det, det handler om. Og det synes jeg lige så godt, man kan erkende her ved førstebehandling." (DF)	Nationalstat	Asylsystemet åbner for et multietnisk samfund	FP, DP, V, KF
	Imod	"Når man i stedet for vælger at lave en særlov, kan der kun være den forklaring, at man ønsker at adskille denne gruppe fra andre flygtninge. Dette er der en række eksempler på. For mens integrationsloven, der gælder for andre flygtninge, giver et sæt af rettigheder og pligter, er denne særlov fuld af bemyndigelser til indenrigsministeren. Men rettigheder udover kost, logi og pligten til at holde eget hus, skal man kigge langt efter i loven."(SF)	Ligestilling	Særloven indfører forskelsbehandling af flygtninge i Danmark	SF, EL

5.7.5. 1999-2000 Ophævelse af Kosovonødloven

Under forhandlinger om Kosovonødloven havde KRF fået flertal for sit ændringsforslag om, at loven skulle revurderes 1 år efter. Omkring dette tidspunkt meddelte UNHCR, at de fleste kosovoalbanerne ikke længere havde et beskyttelsebehov, hvorfor Indenrigsministeriet uproblematisk kunne fremlægge et lovforslag om at ophæve nødloven. På denne vis blev nødloven en succes, fordi den formåede at leve op sin ambition om at give midlertidigt ophold. Ifølge Indenrigsministeriet kunne det ikke helt undgås fortsat at give beskyttelse til udvalgte kosovoalbanere, som derved fik retten til at søge varigt asyl under de almindelige bestemmelser. Disse undtagelser var bl.a. etnisk-blandede ægteskaber, folk med anden baggrund end albansk og personer, der havde samarbejdet med serberne. (S, Dorte Bennedsen, 1999-2000, L285-1) Flertallet i Folketinget stemte for ophævelsen og var generelt enig om, at særlove eller nødlove ikke var en fremtidig hensigtsmæssig god løsning på større flygtningepres af tre forskellige grunde. Den ene grund var, som det RV påpegede, at undgå en ”hadsk” debat udfolde sig i Folketinget af hensyn til de mennesker, loven handlede om. Den anden grund, som EL og SF pegede på, var, at særlove eller nødlove var en måde at fratage en specifik gruppe mennesker menneskerettigheder i overensstemmelse med FN’s flygtningekonvention:

De [kosovoalbanerne, LKH] fik ikke mulighed for at få deres sag afgjort efter konventionens bestemmelser, men fik midlertidig opholdstilladelse og fik udskudt deres asylmulighed. Det var vi imod både af hensyn til flygtningenes tryghed og fremtid og af hensyn til den internationale asylret, som vi frygter bliver udhulet, når man tilside-sætter dens bestemmelser om asyl til folk, som flygter på grund af forfølgelse defineret præcist som de grunde, der er beskrevet i flygtningekonventionen (EL, Jette Gottlieb, 1999-2000, L285-1).

Den tredje grund fremført af V og DF var, at erfaringer fra både bosnierloven og Kosovoloven var, at en stor del (bosniere) eller nogle (kosovoalbanere) alligevel fik varig opholdstilladelse. Selv om regeringen, V og DF samstemmigt ville undgå særlove fremover, var der forskellige holdninger til, hvordan en alternativ løsning så

skulle være. Hvor DF og V foreslog ændring af udlændingeloven på en måde, så flygtninge på intet tidspunkt kunne tildeles varigt ophold, var der ingen klar melding fra SR-regeringens side om, hvordan Danmark skulle forholde sig, hvis lignende situationer skulle opstå.

Et væsentligt tema under forhandlingen om ophævelse af Kosovonødloven var den frivillige over for den ufrivillige repatriering. S pointerede i begyndelsen af første behandling

at UNHCR også i deres skrivelse har sagt, at frivillighedsprincippet i tilbagevendelsen bør være det helt dominerende. Det er banalt, men jo rigtigt, at chancen for, at en tilbagevenden bliver vellykket, mangedobles, når det er en beslutning taget af den pågældende person selv (S, Dorthe Bennedsen, 1999-2000, L285-1).

KRF og andre partier bakkede op om UNHCR's anbefalinger omkring frivillighed i tilbagevendelsen og hensyntagen til forskellige omstændigheder for hastigheden i repatriering. Hvor S og KRF her fokuserede på den enkelte flygtnings livssituation, var fokus hos DF på, at repatriering gik for langsomt. DF pegede på praksis fra andre steder i Europa, hvor hjemsendelse var sket et halvt år tidligere, og problematiserede fortrydelsesretten i den danske repatrieringsordning:

Så der er store problemer i det her, fordi man ligesom foregøgler, at de flygtninge, der kommer til Danmark, vender tilbage, men det gør de rent faktisk ikke. Vi har nærmest set en trafik den modsatte vej, hvor man har taget imod en repatrieringspræmie og så er kommet til Danmark igen, fordi man har fortrudt, at man tog tilbage. Det er endnu et eksempel på noget, vi synes har været negativt: at man har lavet en sådan præmie, fordi det giver en fortrydelsesret, der gør, at flygtningestrømmen vender den anden vej og tilbage til Danmark. Vi må så sige, at det selvfølgelig er positivt, at vi så omsider er nået frem til, at den her nødlov ophæves. Desværre kan man så se, at der allerede er personer, der nu får opholdstilladelse, jf. forslaget, og samtidig kan vi så også se, at der er næsten 2.000 personer, der ikke er vendt tilbage (DF, Peter Skaarup, 1999-2000, L285-1).

Modstanden mod særloven fra DF's side var begrundet i frygten for, at de pågældende i sidste ende alligevel opnåede permanent opholdstilladelse. Partiet uddybede

ikke nærmere, hvorfor varigt ophold var uønsket, men hvis præmissen for DF's flygtninge- og indvandrerpolitik var at nedbringe antallet af udlændinge, der opholdt sig i Danmark, ud fra et ønske om at forhindre, at Danmark blev et multietnisk samfund, og at fastholde den danske kulturarv, defineret "*som summen af det danske folks historie, erfaringer, tro, sprog og sædvaner*" (DF's principprogram, www.danskfolkeparti.dk, 20.april 2005) som idégrundlaget for det danske samfund.

Sammenfatning

Samtlige partier stemte for ophævelsen af Kosovonødloven, som der var politisk enighed om ikke var en idéel model for fremtidig modtagelse af større grupper flygtninge. V, KF og DF fremhævede dog, at princippet i særlovene om, at flygtninge som hovedregel skulle repatrieres og ikke have tilbudt varigt ophold burde ophæves til lov. Et synspunkt, som venstrefløjen, S, CD og KRF var uenige i, uden at disse partier til gengæld kom med alternative forslag. Venstrefløjen lagde omvendt vægt på fastholdelsen af de internationale menneskerettighedsnormer omkring asylret og familiesammenføring og mente, at særlovene ad bagvejen medvirkede til at udhule menneskerettigheder. Repatriering var stadig et stort tema under disse forhandlinger, men til forskel fra bosniernes situation gav UNHCR grønt lys for, at disse kosovoalbanerne allerede 1 år efter kunne vende hjem. Det var kun DF og FRI, der problematiserede, at for få kosovoalbanere vendte hjem – herunder også alt for langsomt. I den forbindelse forsøgte DF at få princippet om, at flygtninge kunne fortryde hjemsendelse til genforhandling. Partiet italesatte fortrydelsesretten som en "præmie" for derved at understrege, at den ikke var en nødvendighed, og forsøgte ad den vej at få opbakning til at forhandle den bort igen i bestræbelserne på at reducere antallet af flygtninge, der havde ret til at bosætte sig i Danmark.

De centrale modsatrettede diskursive strategier for forhandlinger omkring ophævelsen af Kosovonødloven (1999-2000)

ser således ud:

Forslag	Position	Argumentation	Knudepunkt	Diskursiv strategi	Partier der trækker på strategien
Ændrer udlændingeloven således, at midlertidigt ophold er hovedreglen snarere end situationen i dag, hvor der kan søges om permanent ophold efter 3 års ophold	For	<i>"Så jeg vil godt understrege igen: For V er det et afgørende, grundlæggende princip i al udlændingepolitik, at som udgangspunkt må opholdet være midlertidigt, og man må gøre sig fortjent til at få en permanent opholdstilladelse, og når det drejer sig om flygtninge, må udgangspunktet være, at det er mennesker, der er forfulgt og gerne vil vende hjem igen, og så har de kun opholdstilladelse, så længe de er forfulgt." (V)</i>	Anstændighed	Tryghed ligger i at vide man ikke sendes tilbage til før krigshandlingerne er overstået	V, KF og DF
	Imod	"De fik ikke mulighed for at få deres sag afgjort efter konventionens bestemmelser, men fik midlertidig opholdstilladelse og fik udskudt deres asylmulighed. Det var vi imod både af hensyn til flygtningenes tryghed og fremtid og af hensyn til den internationale asylret, som vi frygter bliver udhulet, når man tilsidesætter dens bestemmelser om asyl til folk, som flygter på grund af forfølgelse defineret præcist som de grunde, der er beskrevet i flygtningekonventionen. Vi ser dette lovforslag, skønt det forsøger at lappe på en efter vores mening tidligere bommert, som et udtryk for, at man ikke i regeringen tænker menneskeligt på den usikkerhed, som asylansøgere har, nemlig usikkerheden for fremtiden." (EL)	Humanisme	Humanistiske principper omkring at værne om sikkerhed for at den enkelte kender sine fremtidsudsigter	EL
	Imod	"Det er vores opfattelse, at usikkerheden, når man er flygtning, skal være tidsbegrænset, således at man kan indstille sig på at etablere en tilværelse i Danmark, uanset om man også senere kan vende tilbage. Vi mener, det er umenneskeligt, at man skal gå i mange år i et land med trusler om at skulle kunne vende tilbage. Det er vigtigt, at hvis man er her, så kan man også sige, at nu kan vi få lov til at leve i Danmark, nu kan vi få lov til at etablere en tilværelse i Danmark. Det kan man ikke, hvis man skal leve med en konstant trussel om, at ens opholdstilladelse kun er midlertidig." (SF)	Humanisme	Menneskelige hensyn taler for begrænsede længde for midlertidighed	SF, S, RV, KRF, CD

5.8. Opsummering – nationale interesser, moralske forpligtelser og internationale normer

Dette kapitel har analyseret forskellige flygtningeproblematikker, der er blevet rejst i folketingssalen over de sidste 30 år. Analysen har koncentreret sig om, hvordan flygtningebegrebet er blevet fortolket og ændret i denne periode med specielt fokus på de diskursive strategier, der er anvendt til at legitimere en strammere eller mere åben flygtningepolitik og nogle gange et sted midt imellem. De diskursive strategier, der opereres med i flygtningedebatterne, trækker groft sagt på tre forskellige hensyn: internationale normer, moralske forpligtelser og nationale interesser af økonomisk, kulturel og international art (Steiners tre hensyn, som er beskrevet i afsnit 5.1). Jeg vil i dette afsnit samle op på debatterne ved at se på ligheder og forskelle på de diskursive strategier og de tilhørende positioner hen over perioden.

5.8.1. Internationale normer

På nær debatter omkring bådflygtninge i 1978-1979 blev menneskerettigheder ikke diskuteret særskilt i 1960'erne eller 1970'erne. Den begrænsede debat omkring udlændinge i denne periode drejede sig om udlændinges rettigheder generelt og var ikke specielt møntet på flygtninge. På nær FP var flertallet af de politiske partier i Folketinget enige om at rette sig efter EF's henstillinger og anbefalinger fra Folketingets Ombudsmand om at forbedre udlændinges retsstilling, især i forhold til udvisning af udlændinge. Forbedringerne, der blev effektueret med 1983-loven, indebar både en deling af magten mellem Justitsministeriet og domstolene (magten havde hidtil ligget ensidigt hos ministeriet i forbindelse med udvisningssager), men også i forhold til indarbejdelsen af andre rettigheder for udlændinge i lovgivningen. 1983-lovændringen – og uenigheden i Udlændingelovsudvalget, som var nedsat i perioden 1977-1982 – markerede således begyndelsen på en definitionskamp i Folketinget omkring, hvem, der kunne betegnes som politisk flygtning. Kampen foregik bl.a. omkring, hvad det indebar at leve op til internationale forpligtelser. Indebar det en ordret forståelse af flygtningekonventionen og andre lignende konventioner (f.eks.

mod tortur), eller drejede det sig om menneskerettighedsnormer, som ændrede sig afhængig af nye flygtningesituationer og de fortolkninger, som både internationale og nationale domstole foretog af Menneskerettighedskonventionens vage standarder?

FP, KF og V argumenterede for det første, hvor den resterende del af Folketinget henviste til den sidste. Fra midten af 1980'erne forsøgte FP, og senere i begyndelsen af 1990'erne også KF og V, at indsnævre begrebet politisk flygtning ved at betvivle ansøgernes motiver for at søge om politisk beskyttelse. FP talte om, at Danmark ikke skulle give asyl til "bekvemmeligheds"- og "luksus"flygtninge, og V talte om lykkeriddere og plattenslagere, hvorved disse partier etablerede en oppositionsrelation inden for ét begreb. Her over for trak f.eks. venstrefløjen og RV på en moddiskurs, der forsøgte at fastholde betydningen af en politisk flygtning som en bredere kategori, der ikke kun var defineret ved konventionens ord, men også efter menneskerettighedsnormerne, hvor militærnægtere eller andre personer, der var forfulgte kunne få flygtningestatus. Desuden påpegede venstrefløjen, at mange politiske flygtninge – konventionsflygtninge, som man ville hjælpe fra FP, DF's og de borgerliges side – faktisk blev forhindret i at søge asyl i Danmark ved de kontrol- og overvågningsforanstaltninger, man indførte ved indrejse til Europa, ved bødestrafte til flyselskaber, der bragte udokumenterede asylansøgere ombord, ved afskaffelse af muligheden for ansøgning om asyl gennem danske ambassader i udlandet etc. Før flygtningebegrebet blev politiseret, var betydningen mere eller mindre entydig omkring et menneske, der var politisk forfulgt, og som man af humanistiske eller moralske grunde skulle tilbyde asyl og beskyttelse. Med Laclau og Mouffes begrebsapparat medførte politiseringen af flygtningebegrebet fra midten af 1980'erne, at begrebet blev en flydende betegner, der fik tillagt forskellige betydninger alt efter hvilken diskurs det blev italesat inden for. Den politiske kamp om at betydningsfastsætte begrebet flygtning blev i høj grad brugt til at legitimere politikker omkring opstramning af asylansøgningsprocedurer, udvisningsregler og rettigheder for ophold

for i sidste ende at nedbringe det totale antal ansøgere til landet. Det var dog ikke altid nødvendigt at legitimere i humanistiske eller moralske vendinger (det at gøre godt over for forfulgte). Eller rettere, der var også moralske hensyn at tage til den danske økonomi og befolkning.

V og KF's udspil til en ny udlændingepolitik fra 1991 er interessant i denne sammenhæng, fordi det blev legitimt at tale om at begrænse antallet af udlændinge til landet (flygtninge og familiesammenføringer) uden at skulle pakke det ind som en hjælp til de 'ægte' flygtninge eller i form af at mistænkeliggøre flygtningegruppen som sådan. De facto-begrebet og familiesammenføringer skulle ifølge VK-regeringen nedbringes af rene nationaløkonomiske interesser og for at forhindre, at Danmark udviklede sig til et multietnisk samfund. Det eneste ikke-nationale hensyn, som i denne forbindelse optog partierne, var spørgsmålet om, hvornår Danmark overtrådte sine internationale forpligtelser. VK-regeringen fik dog først sin politik igennem med at ændre de facto-begrebet 10 år senere med regeringsskiftet i 2001, hvor de fik flertal med DF. De facto-begrebet med retskrav kunne dog ikke afskaffes totalt, til DF's ærgrelse, men blev erstattet af beskyttelsesbegrebet, som indskrænkede, hvem der kunne betegnes som politisk flygtning.

Dette udviklingsforløb for menneskerettighedsnormer var dog ikke ensbetydende med, at menneskerettighedsnormer har været nedadgående siden 1983. Inkorporering af den Europæiske Menneskerettighedskonvention i dansk ret i 1992 kunne bl.a. fortolkes som en indskrænkning af Folketingets magt og overførsel heraf til de nationale domstole. Spørgsmålet er, om dette betød en anderledes tolkning af de individuelle rettigheder. Flere sager tyder på, at de nationale domstole har fulgt retningslinier lagt ud af Menneskerettighedsdomstolene, der har skullet udvise proportionalitet mellem hensyn til individuelle rettigheder og nationale interesser, men som har været kendt for at følge individuelle rettigheder.

5.8.2. *Moralske forpligtelser: medmenneskelighed og anstændighed*

Hvis man så skal se på udviklingen i de moralske strategier, synes 1983-debatten at afspejle en bred politisk opbakning til en post-national humanistisk forståelse af politiske flygtninge, hvor sikring af individets retsstilling går forud for etnisk-nationalt tilhørsforhold. Betegnelsen politisk flygtning blev bredt defineret og dækkede både over konventionsflygtninge og de facto-flygtninge, men indbefattede også lige rettigheder for alle politiske flygtninge til at få opholdstilladelse og familiesammenføring, selv om et flertal i Udlændingelovsudvalget havde indstillet, at dette blot skulle være en mulighed, ikke en ret, for at begrænse antallet af udlændinge til landet.

Denne ligestillingsopfattelse og brede forståelse af flygtningebegrebet havde frem til begyndelsen af 1990'erne overvejende været udfordret af FP, men dette ændrede sig med V og KF's oplæg til en ny udlændingepolitik i 1991. Disse partier brugte en humanistisk moralsk strategi ved at fokusere på "ægte" politiske flygtninge, hvilke disse partier betydningsfastlagde som konventionsflygtninge, der geografisk var placeret i FN-sikrede lejre. Samtidig med denne positive repræsentation af lejrflygtninge blev spontane asylansøgere, der kom til den danske grænse, betydningsfastsat enten som mindre forfulgte eller mistænkeliggjort som misbrugere af systemet. Med murens fald og stigning i fattigdom i Afrika var det ifølge VK-regeringen nødvendigt at lukke adgangen til landet, f.eks. gennem en årlig kvote for, hvor mange, der måtte komme til landet og ved at begrænse flygtninges ret til familiesammenføring. Venstrefløjen argumenterede også ud fra moralske og humanistiske idealer om at hjælpe politiske flygtninge, men var uenige i Danmark og EF's politik om at give bøder til flyselskaber og krav om visumtvang, idet det udelukkede politiske flygtninge fra at komme til Danmark.

Forhandlingerne om særlovene introducerede en ny strategi omkring moralske forpligtelser om at hjælpe forfulgte. Der var bred politisk enighed om, at Danmark som geografisk nærområde havde en særlig moralsk forpligtelse til at hjælpe for-

drevne, men den humanitære hjælp var betinget af to centrale forbehold: at flygtningenes ophold i Danmark var midlertidigt, og at de ikke havde samme sociale, økonomiske og politiske rettigheder som andre flygtninge. Det første forbehold om midlertidighed var der bred opbakning til, mens venstrefløjen modsatte sig forskelsbehandlingen af disse 'særlovsflygtninge', fordi den betragtede sådanne politikker som omgåelse af menneskerettighedsnormerne. Denne forbeholdne humanisme blev dog sat på alvorlig prøve, da bosnierne ikke kunne vende hjem, efter at deres midlertidige ophold var forlænget seks gange (hvormed de havde opholdt sig sammenlagt 2 år i Danmark). S og venstrefløjen brugte en anstændighedsstrategi for at give disse 18.000 bosniere adgang til det almindelige asylsystem, som udløste varigt ophold for de fleste. Oppositionen gik ind for at forlænge den midlertidige status af den væsentlige grund, at flygtninge ikke blev til indvandrere og dermed omdannede Danmark til et multietnisk samfund.

5.8.3. Nationale interesser omkring politiske, økonomiske og kulturelle stabilitet

Hvor de to ovennævnte hensyn – menneskerettighedsnormer og moralske idealer – både blev brugt til at legitimere stramninger af udlændingeloven og argumentere for en mere liberal flygtningepolitik, er det samme faktisk også gældende for de nationale interesser, selv om litteraturen omkring flygtningepolitik ofte fremhæver at snævre nationale politiske og økonomiske interesser oftest kun anvendes i forbindelse med at stramme den nationale flygtningepolitik. (Steiner 1999:6-7) De nationale interesser, der var på spil i forhandlingerne kunne groft beskrives som varetager af Danmarks økonomiske, kulturelle og politiske stabilitet. Inden for den 30-årige periode viser analysen, at der var et fravær af to yderliggående modpoler: fri indvandring og hermetisk lukkede grænser. Ingen politiske partier var fortalere for fri adgang til landet, og ingen politiske partier nægtede at modtage politiske flygtninge. Fra midten af 1980'erne drejede de politiske uoverensstemmelser sig om fastlæggelse af betydningen af en politisk flygtning, men selv FP fastholdt modtagelse af konventionsflygtninge, selv om det til tider var svært at se, om det kun indbefattede

dem, der sad i FN-sikrede lejre, eller om det også omfattede de spontane flygtninge, der dukkede op ved den danske grænse. Moderat indvandring blev omkring 1980 eksplicit anbefalet af S, CD, RV og venstrefløjen ud fra argumenter om det nødvendige i at få tilført både nyt genetisk og kulturelt islæt til det danske samfund. Arne Melchior mente, at små nationer havde behov for podninger udefra for at undgå indavl (CD, Arne Melchior, 1980-81, RIII:2535) og både SF og RV talte om behovet for kulturel berigelse: *"Netop i vekselvirkningen mellem indvandrernes kultur og dansk kultur er der mulighed for at skabe noget nyt til berigelse for os alle her i landet"* (RV, Bernhard Baunsgaard, 1980-81, RIII:2532). Disse genetiske og kulturelle berigelsesstrategier blev dog sjældent brugt efter 1984, hvor disse partier i stedet fortrinsvis brugte anstændigheds- og rettighedsstrategier. Partierne kæmpede specifikt for at forhindre, at de sociale og økonomiske rettigheder, der blev lovfæstet i 1983, langsomt blev taget ud af loven igen. Interessant nok blev en kulturstrategi også brugt i slutningen af 1970'erne og i begyndelsen af 1980'erne til at legitimere modstand mod indvandring af både flygtninge og familiesammenførte. De fleste politiske partier havde den samme opfattelse af kultur: at den bedst trives i dens egen naturlige kulturkreds. Denne kulturopfattelse afveg fra 1990'ernes kulturstrategi i den forstand, at bekymringen omkring den første kulturstrategi gik på at undgå, at flygtninge fik et ulykkeligt liv i Danmark. Omvendt gik bekymringen i den anden kulturstrategi (i 1990'erne og frem) langt mere på de samfundsmæssige konsekvenser af disintegrerede udlændinge. 1980'ernes flygtningeindtag havde vist, at de fleste flygtninge bosatte sig varigt i Danmark, og at en forholdsvis højere andel end danskere udgjorde en social og velfærdsøkonomisk byrde for samfundet. En anden forskel på de to kulturstrategier var, at den anden kulturstrategi i langt højere grad kobbede en negativ andenrepræsentation (udlændinge havde kriminelle tendenser, ville ikke integreres mv.) sammen med en positiv selvrepræsentation (danskere var hårdt arbejdende skatteydere, havde ikke kriminelle tendenser, og undertrykte ikke deres koner mv.)

Endelig spillede Danmarks relation til udlandet også en rolle i legitimering af udlændingepolitikken. I 1970'erne og 1980'erne argumenterede både V og S for, at Danmark skulle være foregangsland på flygtningeområdet ud fra en medmenneskelig synsvinkel, men også med det mål for øje at få større samarbejde om flygtningefordeling og flygtningehåndtering i Vesteuropa og USA. Efterhånden som projektet om fælles principper for flygtningefordeling og -håndtering i Vesteuropa syntes svært at realisere, havde de fleste partier en afmålt holdning til det at være foregangsland, selv om det stadig var vigtigt at leve op til det internationale ansvar, som V, KF og S's opbakning til særlovene vidnede om.

Sammenfattende kan det siges, at det afgørende diskursive brud i dansk flygtningepolitik skete i begyndelsen af 1990'erne, mere end i 1983. Sidstnævnte tidspunkt repræsenterede godt nok én af de lovgivningsmæssige største forandringer på flygtningeområdet, men dominansen af den moralske humanisme-strategi på dette tidspunkt syntes mere at være forårsaget af, at der ikke var ret mange flygtninge i Danmark på dette tidspunkt. Bare 2 år efter, hvor der kom 8.698 og ikke bare 332 flygtninge som i 1983, valgte S at stemme for firkloverregeringens lovforslag om at stramme lovgivningen – åbenlyse grundløse procedure i 1985 og afvisning ved grænsen i 1986 – i henhold til at nedbringe antallet af udlændinge til landet. Det skulle på kort sigt nedbringe sagsbehandlingstiderne og på længere sigt hindre udvikling af fremmedhad i den danske befolkning.

Det, der kendetegnede begyndelsen af 1990'erne, var VK-regeringens opprioritering af de nationale strategier. Det drejede sig om at værne om den danske økonomi og kulturelle homogenitet. Dette forsøgte regeringen at opnå ved at omdefinere sin hidtidige forståelse af moralske og internationale forpligtelser over for flygtninge. Dette skift kom selvfølgelig ikke pludseligt, men sammenfaldet mellem V og KF's flygtningepolitik syntes først at være etableret her i begyndelsen af 1990'erne. Hidtil havde V med Bjørn Elmquist som udlændingeordfører trukket på både en bred menneskerettighedsdiskurs og nationale interesser, hvorimod KF hele vejen igennem

fastholdt begrænsning af forskellige rettighedsprincipper for at sikre social ro og orden, men også den kulturelt homogene befolkningssammensætning. Eksempler på KF's forslag til begrænsninger var ophævelse af: retskrav for de facto-flygtninge, retskrav på familiesammenføring, procesgarantier i asylproceduren, retten til at indgå ægteskab mellem udlændinge uden varig opholdstilladelse og mellem danskere og udlændinge uden fast opholdstilladelse.

Med S og RV's overtagelse af regeringsmagten i 1993 forsøgte disse partier at fortsætte deres humanistiske menneskerettighedsdiskurs, men samtidig fik de flertal for mange ændringer af udlændingeloven, som trak i den modsatte retning: indskrænkning af flygtninges retsstilling. Det drejede sig bl.a. om at indskærpe myndigheders beføjelser til at frihedsberøve asylansøgere, optagelse af fingeraftryk af asylansøgere, indskrænkning af familiesammenføringsregler for dem uden varigt ophold etc. Som V også gjorde opmærksom på, fremlagde SR-regeringen ikke kun stramninger, men også lempelser omkring opholdsmuligheder for afviste asylansøgere, der ikke kunne vende hjem, særydelser og særforanstaltninger for flygtninge og indvandrere, f.eks. integrationsråd (V, Birthe Rønn Hornbech, 1997-98, L59-1), overflytning af afhøring af asylansøgere fra politiet til Udlændingestyrelsen samt undervisning og aktivering af voksne som børn i asylcentre (2000-2001, S609).

5.9.Konklusion

Når man ser på flygtningedebatterne fra midten af 1970'erne og frem til i dag, kan man indledningsvis konstatere, at der har været en fælles gennemgående målsætning for politikken på tværs af folketingssalen: Dansk flygtningepolitik skulle til en hver tid være retfærdig, rimelig og menneskelig. Nogen partier lagde vægten på det menneskelige, andre på det retfærdige og rimelige. Selv om der er denne overordnede enighed afspejler afstemning omkring lovforslagene, at partierne flere gange har været uenige omkring centrale flygtningepolitikker med undtagelsen af 1983 (revision af hele udlændingeloven) og 1992 lovændringen (første bosnierlov). RV og SF

stemte imod ændringerne i 1985 og 1986. V, KF og DF stemte imod bosnierloven, serbierloven og kosovoloven i 1990'erne. Disse afstemningsresultater kan selvfølgelig indikere andre ting f.eks. at partierne principielt er enige, men af forskellige årsager stemmer nogle partier i mod for ikke at blive ansvarliggjort. Dette synes dog ikke at være tilfældet i de nævnte lovforslag. Afstemning imod forslagene synes i høj grad at være et udtryk for principiel uenighed. Spørgsmålet er hvad der kendetegner de forskellige diskursive strategier, der trækkes på i forhold til flygtninge og under hvilke politiske og økonomiske omstændigheder, de opstår.

Fra midten af 1980'erne tegner der sig et billede to alliancer (RV, S, SF, EL, KRF, CD på den ene side, V, KF, DF på den anden side), der diskursivt adskiller sig fra hinanden. Dette træder tydeligst frem omkring hvem, der taler om hhv. en humanistisk og humanitær flygtningepolitik, og hvordan disse indholdsbestemmes. Den første alliance bruger for så vidt begge betegnelser, men bruger overvejende humanisme fra midten af 1980'erne til at beskrive idealer omkring flygtningepolitikken. Humanisme ækvivaleres med frihed, næstekærlighed og en verden, hvor de nationalstatslige grænser ikke har afgørende betydning. I 1990'erne blev den post-nationale dimension om en verden uden grænser dog nedtonet, og begrebet blev overvejende indsnævret til at dreje sig om at skabe trygge ramme for flygtninge sandsynligvis fordi der i stigende grad var opmærksomhed på problemer med den lave repatrieringsgrad og integration. I 2000 betonedes den daværende statsminister Poul Nyrup Rasmussen, at humanisme lå både i det at hjælpe flygtninge i nærområdet, men også i at kunne modtage flygtninge på dansk jord.

Der er fortsat områder i verden, hvor mennesker simpelt hen ikke har en chance for at leve et trygt liv, fordi der sker personlig forfølgelse og overtrædelse af menneskerettighederne, og derfor er regeringens linje, at det er et både-og. Vi skal hjælpe mennesker i nærområderne, men vi skal også være parat til som et humanistisk land at åbne vores dør, når et menneske, der er personligt forfulgt som flygtning, kommer og banker på. Ellers kan vi ikke se hinanden i øjnene, ellers er vi ikke et humanistisk land. (Poul Nyrup Rasmussen, 2000-2001, S609)

Hvis man skal se på hvad denne humanisme-diskurs forsøger at udgrænse, og som truer dens dominans synes det at være nationalisme og fremmedfrygt. Nationalisme skal her forstås bredt som, at det ikke kun drejer sig om at værne om nationalstatens kulturelle særpræg som argument for at ekskludere nyankomne - politisk flygtning eller ej, men drejer sig også om, at det fortrinsvis er egne statsborgere, der skal nyde godt af velfærdsydelser og influerer på de danske politiske forhold. Den anden alliance undviger dog klart at bruge humanismebetegnelsen for de politikker, den vil legitimere. Alliancen anvender i stedet betegnelsen humanitær, der indtil begyndelsen af 1990'erne blev ækvivaleret med en hjælpeindsats, der skulle tage højde for indenrigspolitiske forhold omkring hvor mange asylansøgere Danmark kunne kapere i forhold til at fastholde den homogene befolkningssammensætning, men også for at forhindre en overbelastning af asylsystemet og samfundsøkonomien. Eksempler herpå er Justitsminister Ninn-Hansens udtalelse om, at der var grænser for, hvor human man kan være, når der er tale om kriminelle asylansøgere. FP brugte benævnelsen "pladderhumanisme" for den humanistiske diskurs, der blev ækvivalerede med naivitet, tossegodhed og manglende hensyntagen til de realistiske forhold som i FP's optik drejede sig om at værne om de kulturelle, politiske og økonomiske forhold i Danmark. KF brugte undtagelsesvis begrebet "humanitet", men som en moralsk forpligtelse til at værne om etniske danskere også for at undgå raceuroligheder. Begrebet humanitær kom i 1990'erne og frem til i langt højere grad at handle at henlægge hjælpeindsatser uden for Danmarks grænser. V legitimerede denne politik med en diskursiv strategi om at bevare Danmark som et kristent samfund overvejende bestående af etniske danskere. Ifølge citat bliver det åbenlyst at V bevidst har undgået at bruge begrebet humanisme, og at humanisme og humanitær repræsenterer to vidt forskellige forståelser af verden og hvordan samfundet skulle indrettes.

Vi ønsker ikke, Danmark skal være et indvandrerland, og derfor ønsker vi færre opholdstilladelser til indvandrere, derfor ønsker vi betingelser stillet, samtidig med at vi har fremhævet i årevis og i betænkninger - og jeg gør det igen - at vi skal styrke den humanitære profil, for det er flygtningene, det drejer sig om. Alt det med humanisme,

vil jeg godt sige, er for mig et skældsord. Det er for mig antikrist, men det er en teologisk diskussion, som vi tager en anden dag (V, Birthe Rønn Hornbech, 1997-98, L59-2)

Hvor DF i indfødsrets- og integrationsdebatter ofte brugte denne kristen-etniske nationale strategi, brugte DF oftere en økonomisk effektivitets strategi, når de skulle legitimere karakteren af den humanitære indsats. Argumentet var at man fik mest humanisme for af pengene ved at bruge ressourcerne i nærområdet i stedet for i Danmark. Lidt usædvanligt bruger partiet humanismebegrebet i det citatet nedenfor, men det skyldes, at statsminister Poul Nyrup Rasmussen forud i debatten iscenesætter Danmark som et humanistisk land og S som et humanistisk parti.

Vi kan altid diskutere, hvis humanisme der er størst, men min humanisme går ud på, at det er bedre at hjælpe 300.000 mennesker i f.eks. Afrika end at hjælpe 15.000 afrikanere med de samme penge her i landet eller hjælpe 300.000 mennesker, som må flygte fra Kosovo, i stedet for 15.000 her i landet (DF, Kristian Thulesen Dahl, 2000-2001, S609)

Denne diskursive forskellige opfattelse af asyl- og flygtningepolitikken repræsenterede ved det humanistiske og det humanitære, spiller selvfølgelig også ind på, hvordan en flygtning nærmere blev forstået og betegnet. Først og fremmest blev begrebet en flydende betegnelse i forbindelse med at relativt mange asylansøgere søgte til landet i midt af 1980'erne. Den humanistiske alliance talte om at der var fattigdomsflygtninge i blandt asylansøgerne, hvor den anden alliance i højere grad tillægger disse ikke-politiske flygtninge negative betegnelser som bekvemmelighedsflygtninge, svindlere, misbrugere af asylsystemet m.v. Meget iøjnefaldende har samtlige politiske partier været meget ivrige for ikke at sidestille flygtninge med arbejdsmigranter igennem mestedelen af perioden, som loven om den første bosnierlov fra 1992 afspejlede, hvor bosnierne måtte ikke påtage sig et almindeligt arbejde eller deltage i det omgivne samfund på anden vis. I forbindelse med at udlændingeloven blev strammet i løbet af 1990'erne og begyndelsen af det nye årtusinde, skete der en fokusering på flygtninge som en arbejdskraftreserve hos de borgerlige partier, men

også hos S og RV, som hidtil haft en diskurs distance til V og KF omkring flygtninge. Det diskursive skift skete i forbindelse med integrationsloven med den nedsatte introduktionsydelse. Skiftet sker ikke fra den ene dag til den anden, men opnår politisk resonans i takt med, at der gennem 1990'erne generelt inden for det socialpolitiske områder gøres op med forsørgelsestankegangen og sætter en ny aktiveringstankegang ind i stedet. (Torfing 2004:275) Desuden får Ekstrabladets kampagne i foråret 1997 om nødvendigheden af en særlig nedsat ydelse for en særlig gruppe en afgørende betydning for, at introduktionsydelsen bliver en del af den efterfølgende integrationslov ifølge sociolog Morten Ejrnæs, der analyserer begivenhedsforløbet op til og efter introduktionsydelsens tilblivelse i arbejdspapiret "Integrationsloven – en case, der illustrerer etniske minoriteters usikre medborgerstatus" fra 2001. Over nogle måneder opfordre avisen politikerne til at forholde sig til en nedsat ydelse for flygtninge og indvandrere, fordi påstanden fra avisens side er, at den høje kontanthjælp virker som en sovepude og tiltrækker nye asylansøgere til landet. (Ejrnæs 2001:7-9) Fronterne synes derefter at dele sig i to; Dem, der fastholder flygtninges egen opfattelse af at være flygtning, hvor psykisk og fysisk tortur forhindrer flygtninge i at være arbejdsduelige fra den første dag de ankommer til Danmark, og dem, der betragter flygtningebegrebet som en konstruktion, der er med til at dække over de faktuelle ligheder, der gør sig gældende med hensyn til flygtninge og arbejdsmigranter. (Seeberg 2001:177) Denne sidste strategi trækker VK-regeringen på under deres relancering af introduktionsydelsen og starthjælpen i 2002.

6. Konklusion og perspektivering

Analysen i afhandlingen har søgt at belyse de centrale begivenheder og problemstillinger, der har været rejst i folketingsdebatter om naturaliserede, indvandrere og asylansøgere/flygtninge fra 1973 til 2002. Dette har haft et dobbelt formål: dels at kortlægge de diskursive strategier og overordnede diskurser, som de politiske partier bruger til at legitimere ændringer af udlændingepolitikker; dels at undersøge, hvilke politiske alliancer der dannes, og hvad der adskiller dem fra hinanden. Hvor debatterne i 1970'erne og 1980'erne har været overskuelige i antal og omfang, er antallet og omfanget af debatterne eksploderet fra 1990'erne og frem, hvilket har gjort det nødvendigt at begrænse det empiriske materiale omkring nogle centrale problemstillinger. Disse kredser i store træk om følgende spørgsmål: Hvad lægger de politiske partier i det at blive dansk statsborger? Hvilke forskellige opfattelser af ligestilling trækkes der på og i hvilke sammenhænge? Hvilken rolle tildeles staten i integrationsprocessen? Under hvilke omstændigheder accepterer folketingspolitikere at få flygtninge til Danmark, og hvem defineres som politisk flygtning? Problemstillinger, der har styret analyserne af folketingsdebatterne.

Jeg er i min analyse kommet frem til, at fælles for svarene på disse spørgsmål er tre diskurser: nationalstaten, velfærdsstaten samt menneske- og borgerrettigheder. Der er en vis sammenfald mellem diskurserne, bl.a. optræder rettighedsstrategier inden for både forestillingen om nationalstaten og velfærdsstaten, men alligevel giver det mening at adskille dem, fordi de i folketingsdebatterne tillægges forskellige logikker og er centrale på hver deres måde, som det vil blive uddybet i de følgende afsnit. De tre diskurser har jeg identificeret i et samspil mellem teorier omkring indvandring og velfærdsstater samt folketingsdebatter omkring migranter. Der har altså ikke været en a priori udvælgelse af disse diskurser, men afhandlingens analyser har vist, at de fungerer som centrale videns- og betydningssystemer på tværs af perioden, temaer og de forskellige udlændingekategorier (gæstearbejdere, flygtninge, indvandrere og naturaliserede). Omdrejningspunktet i diskursen om menneske- og

borgerrettigheder er rettigheder i bredt forstand. Det vil sige både rettigheder, der sikres i internationale konventioner, men også dem, der er nationalt bestemte altså i form af medborgerskabsrettigheder. Mit valg af at koble disse sammen er selvfølgelig for at kunne samle op på tværs af debatterne, men også fordi der er en sammenhæng mellem disse to rettighedsregimer, som venstrefløjen specielt fremhæver, og som andre partier ikke anerkender og forsøger at skille fra hinanden.

I det følgende vil jeg belyse afhandlingens hovedproblemformulering, som har været at identificere diskurser og kortlægge udviklingen af diskursive skift gennem spændingsfelterne repræsenteret i figur 2, model 1 og figur 5. Disse spændingsfelter er:

- Civilt versus etnisk tilhørsforhold (nationalstatsdiskurser)
- Formel versus reel ligestilling (velfærdsstatsdiskurser)
- Hensyn til nationale interesser, moralske forpligtelser og internationale normer (menneske – og borgerrettighedsdiskurser)

Disse tre spændingsfelter behandles under de følgende tre diskursafsnit. Det andet formål med afhandlingen – de politiske partiers alliancedannelse – diskuteres i det sidste afsnit.

6.1.Diskurser: nationalstaten, velfærdsstaten samt menneske- og borgerrettigheder

Indledningsvis kan man spørge, om det overhovedet giver mening at sammenligne de sidste 30 års indvandringsdebat. I denne periode har der været 1) skiftende politiske og økonomiske betingelser (lav- og højkonjunkturer, skiftende regeringer, skiftende interesse fra interesseorganisationer og massemedierne, m.v.), 2) indvandring af forskellige etniske og sociale grupper (gæstearbejdere, flygtninge, højt og lavt

uddannede) og 3) skiftende politisk fokus (vanskeligheder med det danske sprog, ghettodannelser, repatriering, aktivering m.v.). Trods disse forskelligheder over årene, mener jeg alligevel at det giver god mening at sammenligne debatterne, fordi de konkrete diskursive strategier, som identificeres i enkelte debatter, netop bygger på overordnede diskurser, der kendetegner den samfundsmæssige orden. Dominerende diskurser udfordres meget sjældent, men når det sker, er der tale om grundlæggende ændringer i magtstrukturen og i principperne for reproduktionen af samfundsordenen. De flydende betegnere (knodepunkter i skemaerne), som er identificeret i de forudgående analysekapitler, kan mere eller mindre alle indplaceres inden for diskurser omkring nationalstaten, velfærdsstaten og menneske- og borgerrettigheder. I det følgende vil jeg redegøre for, hvordan disse diskurser artikuleres og vægtes i forhold til hinanden i perioden 1973-2002. Formålet hermed er først at kunne identificere de diskursive skift eller dislokationer i diskursteoretiske termer, der er sket fra begyndelsen af 1970'erne til 2002 på udlændingeområdet - ikke på det diskursive strategiske niveau, som jeg har fokuseret på i de forudgående kapitler, men på diskursive diskurser, som ligger på et højere abstraktionsniveau. Forskellen på de to niveauer er, at de diskursive strategier specifikt eksisterer og relaterer sig til et institutionelt eller områdemæssigt felt såsom naturaliserede, indvandrere og flygtninge, hvor diskurser opererer og influerer på det overordnede samfundsmæssige plan. Antagelsen er, at de politiske aktører varetager rationelle interesser og undertiden indgår studehandler og kompromiser, men disse er alle betinget af sedimenterede forestillinger, normer og værdier. Det betyder, at politikere såvel som lægmænd ikke frit og rationelt kan vælge fremtidens samfund, men er bundet til en vis grad af traditioner og institutionaliseringer (Torfing, 2004:292-293). Som det empiriske materiale afspejler så er der en høj grad af kontinuitet i måden at tænke og tale om flygtninge og indvandrere på. Der, hvor der sker brud og sporskift er de karakteriseret ved at opstå gradvis og i begrænset omfang. I det følgende undersøges skiftet inden for de tre diskurser: nationalstaten, velfærdsstaten samt menneske- og borgerrettigheder

hver for sig. Det skal bemærkes, at diskurserne i flygtningedebatter adskiller sig fra de to andre kategorier af debatter af to principielle grunde. Den ene grund er, at modtagelsen af flygtninge ikke kun er bundet op på nogle nationale økonomiske, sociale, politiske og kulturelle interesser, som det gælder for indvandrere og naturaliserede, men også drejer sig om moralske og internationale forpligtelser. Den anden grund er forestillingen om, at der kommer fred i det land, hvor flygtningen er flygtet fra, og at denne derefter vender hjem. I flygtningekonventionen hedder det, at asyl drejer sig at tilbyde midlertidig beskyttelse, hvorfor flygtninge heller ikke officielt er blevet betragtet som nye borgere. Omvendt har der været erfaring for og politisk indforståethed med, at en vis større andel af de flygtninge, som har fået permanent opholdstilladelse ikke rejser hjem, men bliver i Danmark. Denne indforståethed problematiserede bl.a. Venstre i begyndelsen af 1990'erne og den dominerende opfattelse er i dag at flygtninge ikke bliver gjort til indvandrere, men igen er dette afhængigt af, om de kan sendes hjem (forpligtelse i henhold til menneskerettighedskonvention angående non-refoulement). Der hersker derfor en markant ambivalens i forhold til flygtninge, om end denne var mere udpræget i 1980'erne end i dag; en ambivalent holdning, der ikke på samme måde er til stede omkring de to andre kategorier: indvandrere og naturaliserede.

6.1.1. Civil versus etnisk nationalstatsdiskurs og post-nationalstatsdiskurs

Hvis man tager nationsbegrebet, danner denne diskurs grundlaget for de fleste diskursive strategier på tværs af partier og de tre positioner (naturaliserede, flygtninge og indvandrere). Debatterne viser måske ikke overraskende, at indvandring af enhver art etablerer en udfordring eller en trussel for forestillingen om, hvad der binder og bør binde befolkningen sammen. Debatten synes at dreje sig om, hvorvidt et demokratis fællesskab er afhængigt af et homogent værdifællesskab, som enten er etnisk, sprogligt, sociokulturelt eller religiøst bestemt (Korsgaard 2004:555). Dette fokus er eksplicit artikuleret i indfødsretsdebatterne, der netop handlede om, hvilke inklusionskriterier der skulle gælde for, at en ikke-etnisk dansker kunne få betegnelse-

sen, statussen og ikke mindst anerkendelsen som dansk statsborger og dermed dansker. Mere implicit optrådte spørgsmålet om inklusions- og eksklusionskriterier i flygtninge- og indvandrerdemokraterne, hvor deres status i en eller anden grad blev opfattet som midlertidig (ved midlertidige opholdstilladelser og mulighed for udvisning, som ikke er gældende for naturaliserede), og hvor negative erfaringer med integrationsproblemer og manglende repatriering gjorde, at politikerne (alligevel) hele tiden kobledes opfattelse af dansk identitet og indvandringspolitik sammen.

Som de mange forhandlinger viser, var den dominerende diskurs hele perioden igennem i en eller anden grad præget af etnisk-kulturel nationsforståelse, der artikuleredes i forskellige varianter, afhængig af politisk observans. Som tidligere diskuteret (afsnittene 2.2) er den klassiske betragtning af nationen enten et etnisk fællesskab, hvor der er objektive såvel som subjektive kulturelle træk, der naturligt binder "folket" sammen, eller et civilt fællesskab, hvor politisk deltagelse, engagement i civilsamfundet og respekt for demokratiet skaber den nationale enhed. Hvad har kendetegnet Folketingets forståelse af nationsbegrebet? Jeg differentierer i det følgende mellem en defensiv og offensiv nationsopfattelse samt en post-national opfattelse.

Den defensive etniske nationsopfattelse

Fælles for de politiske partier var, at de i 1970'erne anlagde en defensiv nationsforståelse. De strategier, der blevet brugt til f.eks. at fastholde gæstearbejderstoppet, gå imod flere bådflugtninge til Danmark såvel som flere indvandrere fra meget forskellige kulturer, var ikke begrundet i had til fremmede eller et udtalt ønske om et etnisk homogent Danmark fra folketingspartiernes side. Argumentet bygget i stedet på, at det ikke ville være nogen lykke hverken for indvandrerne eller danskerne med en større indvandring, fordi de var så væsensforskellige. Denne defensiv forståelse omfattede, som det antydes, en politisk udbredt essentialistisk forståelse af kulturbegrebet. Ingen partier udfordrede på nogen måde forestillingen om, at mennesker tilhører en "naturlig kulturkreds" (Lise Østergaard, 1978-1979, B74-1). Dette

var en mere eller mindre en indforstået antagelse og præmis for debatterne. Der var dog uenighed om, hvad der konkret gjorde nogle kulturer mere beslægtede end andre. Nogle partier mente, at det var en fordel for en hurtig integration, hvis man havde en kristen baggrund, mens andre lagde vægt på, at nationalsprogene lå tæt på hinanden og dermed mulighederne for hurtigt at lære dansk.

Det første diskursive skift skete i begyndelsen af 1980'erne, hvor partier som S, RV, SF og EL frakoblede kulturel identitet fra politisk identitet med vedtagelsen af lovforslaget om valgret og valgbarhed til kommunalvalg. Disse partier trak på en forestilling om, at politisk medborgerskab på lokal plan ikke forudsatte, at indvandrere mestrede det danske sprog i skrift og tale, havde kendskab til danske samfundsforhold eller på anden vis var tilpasset. Det forudsatte kun et opholdskrav, nemlig at flygtningen/indvandrerens havde haft permanent opholdstilladelse i 3 år. KF, V og FP stemte imod forslaget, fordi de kobede enhver politisk deltagelse sammen med tidspunktet for at kunne søge indfødsret, der på dette tidspunkt var 7 år efter tilkendelse af permanent opholdstilladelse. Begrundelsen herfor var, at politisk deltagelse, uanset på hvilken plan i samfundet, forudsatte en vis form for sprog- og samfundskendskab. Det blev dog ikke klart forudsat, at politisk deltagelse krævede, at man var naturaliseret.

Den offensive nationsopfattelse

Den defensive nationsforståelses gradvise afløsning af den offensive skete omkring 1987-1988, og forud herfor var indtruffet en række begivenheder, der medvirkede til, at der blev artikulert en offensiv nationsopfattelse. Denne var karakteriseret ved at bruge såvel negativ andenrepræsentation som positiv selvrepræsentation. Udlændinge blev i stigende grad fremstillet i et negativt lys og de negative og positive kulturtræk blev etnificeret. Udlændinge var således kriminelle, danskere var hårdtarbejdende skatteydere og bærere af en stærk kultur, hvis normer og værdier var bedre end andres. Frem til midten af 1990'erne var det overvejende politikere fra FP, der anvendte denne dikotomi, men på lokalt plan, i nogle dele af massemedier-

ne, blandt udvalgte foreninger (f.eks. Den Danske Forening) og almindelige borgere var den langt mere udbredt (f.eks. blandt socialdemokratiske Vestegnsborgermestre). Den offensive nationsopfattelse kan siges at få tillagt en yderligere dimension i forbindelse med V og DF's fokusering på den religiøse dimension, hvor V under debatterne om Danmark som et multietnisk samfund i 1997-1998 fremhævede Danmark som et kristent land, hvilket begrundede folkekirkens økonomiske, kulturelle og religiøse særstilling i forhold til andre religioner. V talte dog ikke om, at nogle religioner var så væsensfremmede fra kristendommen, at dette hindrede en vellykket sameksistens, som DF gjorde, hvorfor man kan sige, at V respekterede valg af religion som et privat anliggende. Dermed brugte V hverken religionen som inklusions- eller eksklusionskriterium for adgangen til den tredje port – tildeling af statsborgerskab. Dette synspunkt var DF derimod fortalende for, selvom dette ikke blev realiseret i partiets konkrete politikker til nye indfødsretskriterier.⁴⁵ (Frasortering af indfødsretsansøgere med muslimsk baggrund ville bryde med menneskerettighedskonventionerne, og eftersom DF ønskede at respektere konventionerne kunne man forestille sig dette som årsag til, at forslaget ikke blev fremsat).

Den semi-etniske nationsopfattelse

Den etniske nationsopfattelse var dog ikke alene om at repræsentere idéen om, i hvilken retning nationalstaten Danmark skulle bevæge sig. En moddiskurs blev repræsenteret af S og RV, som trak på den socialdemokratiske statsborgerskabsopfattelse, hvor sammenhængskraften skulle sikres gennem en kollektiv forpligtelse til social solidaritet. De partier, der trak på denne opfattelse, var mere optaget af, at indfødsretskravene gjorde det muligt at sikre fortsat formel og reel social lighed i det danske samfund, som også er de principper, der ligger bag den danske velfærdsstat. Den socialdemokratiske tilgang synes dog at bygge på en umulig forudsætning, at

⁴⁵ Søren Krarup, Forslag til lov om ændring af indfødsretsloven og udlændingeloven. (Frakendelse af dansk indfødsret erhvervet ved svig), L33, 1. beh., 11. januar 2002.

ønskede lighed skulle opnås gennem vellykket integration; integration forstået som en vis form for kulturel assimilation til danske normer og værdier, hvilket var svært at forene med samtidigt at skulle respektere og støtte kulturelle forskelle i samfundet, som var den erklærede integrationsmålsætning gennem hele perioden. Dette forhold kan måske forklare, hvorfor S og RV's diskurs omkring den kulturpluralistiske tankegang aldrig blev omsat i konkrete multikulturelle politikker på linie med dem, man havde indført i Holland og Storbritannien (finansiel støtte til moskeer, etniske kulturhuse, modersmålsundervisning). Integrationsdebatterne viste, at social og økonomisk ensliggørelse havde forrang i forhold til at sikre, at indvandrere kunne dyrke deres kultur på lige fod med deres etnisk-danske medborgere.

Post-national diskurs

Modsat den etniske og semi-etniske nationalstatsopfattelse betragtede SF, VS og EL flygtninge og indvandreres problemstillinger ud fra en post-national diskurs. Dvs. at SF og VS's udgangspunkt i 1970'erne og 1980'erne byggede på en multikulturel politik, hvor staten sørger for institutionelle forhold for etniske grupper i form af indvandrerkontorer⁴⁶, kulturhuse, modersmålsundervisning og bevarelse af ghettos, fordi præmissen i 1980'erne var, at integration i forhold til det store samfund foregik gennem intra-integration. Med andre ord, skulle selvværd og identitetsopbygning ske gennem etniske netværk, som kunne danne et solidt springbræt ind i majoritetssamfundet. Den multikulturelle tilgang blev dog underbetonet i 1990'erne og ind i det nye årtusind, tilsyneladende fordi partierne flyttede fokus fra integration til flygtninges rettigheder. Som i begyndelsen af 1980'erne trak venstrefløjen (SF og EL) i slutningen af 1990'erne igen på en post-national diskurs, der brød med nationalstaten som omdrejningspunkt for folks bevægelser og tilhørsforhold i verden.

⁴⁶ Forslag fra SF i 1973 og igen i 1981 om at oprette et kontor der kunne støtte indvandrergruppen mht. oplysninger omkring ret til at blive i landet og få den nærmeste familie med sig og at bidrage med "den instruktion og vejledning, der gør, at ligestillingen er ægte, at have bolig og arbejdsforhold som den øvrige befolkning og mulighed for at bevare sin kulturelle egenart." (Kristine Heltberg, SF, XXXII, 1972-73)

Den post-nationale diskurs omkring rettigheder var og er bygget op omkring principper fra menneskerettighedserklæringerne, om at flygtninge og familiesammenførte bør nyde samme borgerlige, økonomiske, sociale og politiske rettigheder som statsborgerne i et land. To eksempler der viser, at denne diskurs blev trukket stærkt op, er debatten om SR-regeringens forslag om at fjerne retten for unge indvandrere mellem 18 og 23 år til at søge om indfødsret administrativt, frem for, at det skulle ske gennem Folketinget, og det andet er debatten om, hvorvidt Danmark skulle acceptere dobbelt statsborgerskab som i Sverige. SF og EL's modstand mod at ophæve erklæringsretten gik på, at man med forslaget ophævede anerkendelsen af, at disse unge mennesker, der var vokset op i Danmark, og derfor var danskere mere end tyrkere eller pakistanere, som SF fremhævede det. Begrundelsen var således, at man med forslaget opretholdt den formelle etniske skelnen frem for at fastholde det integrative og en medborgerskabsidé, som var indbygget i erklæringsretten.

For SF og EL, modsat de fleste andre politiske partier, var spørgsmålet om statsborgerskab ikke koblet til en bestemt national identitet, og indførelse af dobbelt statsborgerskab var en praktisk foranstaltning for at fremme menneskers mulighed for at deltage politisk i de omgivelser, de måtte befinde sig i. EL argumenterede for, at dette især var aktuelt med den stigende rejseaktivitet og de længere udlandsophold, som folk i stigende grad havde i dag.

6.1.2. Velfærdsstatsdiskurs: Lighedslogikken

'På lige fod' eller ligestilling, som jeg vælger at bruge som synonym, var den centrale målsætning for integration og samtidig et af de største stridspunkter i indvandrers/integrationsdebatte. Denne diskurs var dog ikke helt fraværende på de andre temaområder, men havde en perifer rolle, og hvis den blev italesat i forhold til de andre temaområder, drejede det sig mere om en post-national forestilling om betingelser for tilkendelse af rettigheder snarere end et nationalt anliggende mellem indvandrere og danskere. Eksempelvis brugte SF ligestillingsargumentet i sin modstand

mod, at de naturaliserede skulle være ”rene”, i den forstand at de enten blev udelukket eller fik en ekstra straf (karenstid), hvis de på et tidspunkt under deres ophold i Danmark havde begået kriminalitet. Ud fra en ikke-national synsvinkel var argumentet, at indfødsretsstatussen ikke drejede sig om udvælgelse eller en belønning af de bedste nye borgere, men var en menneskeret.

Politisering af ligestillingsbegrebet blev først rigtig synlig i slutning af 1980’erne, da politikerne diskuterede S’ konkrete forslag til at dæmme op for integrationsproblemer omkring ghettoer, kvindesynet i visse indvandrerkræde, uddannelsesniveauet og sprogindlæring. Hidtil havde der været politisk konsensus omkring en vis form for reel kulturel ligestilling, i den forstand at man fra politisk hold fremhævede nødvendigheden af, at staten aktivt gjorde noget for at sørge for institutionelle rammer for kulturudfoldelse. Derimod gik V, KF og FP imod resten af Folketinget, når det gjaldt politisk ligestilling (valgret til kommunalvalg) og brugen af positiv særbehandling på det sociale og økonomiske område.

Med S’ mange konkrete forslag blev Folketinget delt i to diskursive lejre: dem, der var tilhængere af, at indvandrere skulle betragtes som individer, der i vid udstrækning skulle integrere sig selv, og dem, der gik imod dette og betragtede integration som en statslig opgave, hvor man om nødvendigt skulle lovgive omkring indvandrere som en gruppe, i form af f.eks. positiv særbehandling på forskellig vis. Den første lejr argumenterede for formel ligestilling og var imod at søge reel ligestilling gennem ligestillingsfremmende initiativer, fordi det kunne føre til, at etniske danskere blev ringere stillet. Et markant brud med lighedslogikken i velfærdsstaten var vedtagelsen af den nedsatte introduktionsydelse i 1998, hvor det blev legitimt at indføre formel forskelsbehandling for en udvalgt gruppe i samfundet. Der var flere formål med lovforslagene om den nedsatte ydelse fra 1998 (introduktionsydelsen) og 2002 (starthjælp og genindførelsen af i mellem tiden afskaffede introduktionsydelse). Fælles for de to lovforslag var nøglebegreberne: økonomisk tilskyndelse og selvforsørgelse. I 1998 var der et flertal, der byggede dets argumentationer på work-

fare-tankegangen (work first) efter hvilken, at flygtninge og indvandreres lave arbejdsmarkedstilknytning bundede i gruppens manglende økonomiske tilskyndelse (for høj forsørgelsesydelse sammenlignet med regulær beskæftigelse) til at tage et job. Work first tankegangen var også VK-regeringens begrundelse for at indføre starthjælpen i 2002, men S og RV var ikke længere tilhængere af den nedsatte ydelse som politisk instrument; de mente i stedet, at problemet med den lave arbejdsmarkedstilknytning lå i flygtningene og indvandrernes utilstrækkelige kvalifikationer, og derfor var en lavere ydelse ikke det rigtige instrument at tage i brug. Mens der således ikke længere var den samme brede politiske opbakning til økonomisk tilskyndelse i 2002 som i 1998, udgjorde selvforsørgelse stadig et nøglebegreb for det brede flertal. Selvforsørgelsesbegrebet blev dog problematiseret, da en evaluering af starthjælpen viste sig ikke at afgive noget klart billede af, hvor mange der var kommet i beskæftigelse, og hvor meget selvforsørgelsesprocenten skyldtes, og om at modregningsregler for ægtefællens indkomst havde gjort, at den anden ægtefælle ikke længere var berettiget til at modtage offentlig forsørgelse. Det sidstnævnte kunne reelt betyde et tilbageslag for, at få indvandrerkvinder integreret⁴⁷. Men det forhold, at kvinden måtte blive økonomisk afhængig af sin ægtefælle og ikke længere tilknyttet det sociale system, syntes ikke længere at være afgørende.

Som nedenstående citat fra beskæftigelsesministeren viser, betød selvforsørgelse overordnet set at nedbringe antallet på overførselsindkomster, i bedste fald ved at de kom i arbejde, men også hvis det skulle betyde, at den ene ægtefælle måtte være økonomisk afhængig af den anden. (Spørgsmålet fra SF, der gik forud for ministerens svar, er taget med for helhedens skyld):

⁴⁷ Her forudsætter jeg, at det sociale system (f.eks. kontanthjælpsystemet) fremmer social og økonomisk integration.

EigilAndersen(SF):

Jeg kan forstå på ministeren, at der er kommet flere i arbejde, siden man har indført denne her starthjælp. Så vil jeg gerne spørge, hvor mange procent flere det er, der er kommet i arbejde i forhold til tidligere.

Beskæftigelsesministeren (Claus Hjort Frederiksen):

Som jeg jo indrømmede over for fru Karen Klint før, kan jeg jo ikke sætte procentsatser på det. Nogle er kommet i arbejde, nogle er kommet i uddannelse, nogle er blevet ramt af modregningsreglen, sådan vil det være. Men det afgørende og det første skridt til at blive selvforsørgende er jo, at man kommer fri af kontanthjælpssystemet. Så det er jo sådan set en positiv udvikling under alle omstændigheder. (2004-2005, 2. samling - B 68-1, 3. juni 2005)

Som starthjælpen var sat sammen, kom den ikke kun til at gælde flygtninge og indvandrere, men også danskere, der var vendt hjem efter nogle års ophold i udlandet. Under forhandlingerne lagde regeringen dog ikke skjul på, at lovforslaget var møntet på flygtninge og indvandrere for at få dem bedre integreret (i arbejde eller ud af offentlig forsørgelse), men også som led i at begrænse indvandringen til Danmark. Regeringen mente, at de høje danske velfærdsydelser var en magnet for asylansøgninger og familiesammenføringer, hvorfor V også retfærdiggjorde starthjælpsniveauet ved at fremhæve, at den var på linie med niveauet i andre vesteuropæiske lande. Dette kunne dog stadig betyde, at levestandarden for starthjælpsmodtagere i Danmark stadig var på et eksistensminimum, som SF hævdede, nu når omkostningsniveauet i Danmark var højere end de andre landes.

6.1.3. Menneske- og borgerrettigheder

Det politiske fokus i 1970'erne drejede sig om at gøre behandling af indvandrere og udlændinge "en retsstat værdig", som daværende ombudsmand for Folketinget Lars Nordskov Nielsen udtrykte det (Betænkning til L105:1937). Ombudsmanden var især kritisk over for udvisningsreglerne, der savnede sikkerhed og klarhed i regelgrundlaget og politiske retningslinier, der kunne være vejledende for det konkrete skøn, der måtte foretages i udvisningssager (Udlændingeret, 2000:606). Retssikkerheden for udlændinge blev betydelig højnet med 1983-loven, især med hensyn til

udvisning, familiesammenføring og asylbehandling. Kompetenceforholdene mellem domstolene og justitsministeren blev også ændret, hvor bl.a. udvisningssager blev flyttet fra Justitsministeriet til domstolene. I lyset af den manglende retsstilling for udlændinge på dette tidspunkt og andre politiske omstændigheder var det ikke overraskende, at der var konsensus om at trække på en dominerende diskurs om at følge de menneskerettighedsnormer, som lå i international ret. En anden forklaring på at den dominerende opfattelse på dette tidspunkt var en menneskerettighedsdiskurs var, at Danmark havde været blandt de første lande til at underskrive flygtningekonventionen fra 1951 og bl.a. derigennem havde udvist interesse for at være foregangsland på den internationale arena. Samtidig var det i vid udstrækning 'omkostningsfrit' at indskrive konventionerne i dansk ret, når antallet i forhold til udlændinge var relativt lille frem til 1984. FP var det eneste parti, der ikke gik ind for at ændre udlændingeloven, men ud fra et pragmatisk synspunkt om, at tingene fungerede fint. Partierne, der trak på denne menneskerettighedsdiskurs, havde dog forskellige forklaringer på, hvorfor de vægtede menneskerettigheder. V og KF syntes at lægge vægt på det aftalemæssige, altså at Danmark havde forpligtet sig ved at skrive under på disse konventioner. Den 'humanistiske' partialalliance (SF, EL og RV) lagde lige så meget vægt på en post-national egalitær moralsk forpligtelse i henhold til at legitimere en høj retssikkerhed for udlændinge, hvilket betød, at det enkelte menneske burde have lige adgang og eksistensvilkår uanset den nationale ramme, vedkommende befandt sig indenfor. Efter 1983 fulgte hurtigt flere stramninger af udlændingeloven for at dæmme op for de spontane asylansøgere. Politikkerne blev legitimeret med argumenter om befolkningens stigende fremmedfrygt og den manglende solidaritet i relation til fordeling af flygtninge inden for EF-samarbejdet, men også de danske kommuner imellem. S valgte at være den borgerlige mindretalsregerings parlamentariske støtte i denne situation og stemte for stramningerne, selvom partiet idealistisk set mente, at udlændingeloven fra 1983 stadig var den optimale udlændingelov. Flere begivenheder gav betingelser for, at den dominerende menneskerettighedsdiskurs

blev udfordret af diskursen om social og kulturel stabilitet. De begivenheder, der blev refereret til under forhandlingerne, var det pludseligt stigende antal asylansøgere, enkelte opsigtsvækkende voldelige konfrontationer mellem asylansøgere og danskere, stigende negativ mediedækning og konkrete administrative problemer med at håndtere det langt større antal asylsager. Derudover tyder meget på, at 1983-loven og den dominerende menneskerettighedsdiskurs var en parentes i dansk flygtningepolitik og dermed mere en undtagelse og en skrøbelig dominans, som derved ikke var svær at udfordre. Mistænkeliggørelsen af flygtningekategorien ved at tale om bekvemmelighedsflygtninge og forestillinger om folkevandringer efter murens fald og fra det fattige Afrika legitimerede også diskurser omkring beskyttelse af nationale økonomiske interesser. Disse diskurser, som VK-regeringen fremførte i begyndelsen af 1990'erne, kørte parallelt med den etnisk-kulturelle nationsdiskurs. Den politiske kamp i 1990'erne om indskrænkning af flygtnings rettigheder, hvor de mest omstridte var spørgsmålet om ret til at søge asyl (f.eks. afvisning af asylansøgere uden dokumenter og lukning af muligheder for at søge asyl gennem danske ambassader i udlandet), at få tildelt flygtningestatus (fjernelse af de facto-begrebet) og at få familiesammenføring (først ved opnåelse af fast opholdstilladelse), blev i høj grad artikuleret i modstillingen mellem humanisme og humanitær indsats. S, RV, SF, EL, KRF og CD trak på en humanistisk indstilling over for at modtage flygtninge, hvor V, KF, FP og DF anlagde i stigende grad en geografisk betragtning om dansk flygtningepolitik drejede sig om at yde en humanitær indsats, der indebar at hjælpe flygtninge i flygtningelejre i nærområdet og ikke indbefattede at invitere dem til Danmark. Begge forståelser af disse begreber ændrede indhold i løbet af 1990'erne. Der var på den ene side en fælles erkendelse af, at der var kulturelle, integrationsmæssige begrænsninger i, hvor mange nyankomne Danmark kunne kapere årligt; på den anden side var der en forskel mellem det humanistiske og humanitære (om end mindre end i 1980'erne) som gav sig udslag i:

1) SR-regeringens afvisning af V og KF's forslag i 1999 om, at kosovo-albanerne skulle have 7-års midlertidigt ophold, før de fik ret til at søge om permanent opholdstilladelse. SR-regeringens argument var, at *ethvert menneske* havde ret til tryghed i forhold til at kende dets fremtid, hvorfor regeringen fastholdte 3 års-grænsen,

2) S og RV's afvisning af at afskaffe eller ændre de-facto- flygtningbegrebet i 2002, fordi disse partier mente, at dette ville udelukke reelle politiske flygtninge, dvs. personer der var individuelt forfulgt fra at få asyl i Danmark og

3) V's stigende brug af humanitær indsats som en geografisk begrænset indsats til det område, hvor konflikterne foregik, hvor SR-regeringen stadig argumenterede for nødvendigheden af også at invitere forfulgte til Danmark. Disse uenigheder foregik på det diskursive plan, som sagtens kunne have været i modstrid med den førte politik; eksempelvis førte SR-regeringen ikke sjældent en humanitær politik og samtidig trak på en humanistisk diskurs, som jeg kommer ind på i det følgende afsnit.

Afslutningsvis skal det også fremhæves, at skiftet fra en bred konsensus om en rettighedsfokuseret diskurs fra 1970'erne og 1980'erne til en pligt fokuseret diskurs i 1990'erne er karakteriseret ved et trade-off som det ses af de eksempler, der behandles i afhandlingen. Et eksempel herpå er, at opfyldelse af pligter i form af f.eks. beskæftigelse og tvungen bosætning under det 3-årige introduktionsprogram blev fremført på bekostning af retten til at blive behandlet på lige fod med danske borgere i lignende situationer. Et andet eksempel er den nedsatte forsørgelsesydelse fra 1998 og 2002, hvor tidligere tilkendte rettigheder blev frataget ud fra en forestilling om, at loven vil medvirke til at nedbringe indvandringen til Danmark og at det var rimeligt, at der også gjaldt et optjeningsprincip på dette område ligesom på folkepensionsområdet. Spørgsmålet om størrelsen på forsørgelsesydelser syntes at have udviklet sig til en kamp mellem de partier, der ville sende et signal til omverdenen om, at Danmark ikke er sted at søge hen, hvis man vil leve af offentlig forsørgelse og undgå at arbejde, og de partier, der mente at de lave ydelser ville socialt og økonomisk marginalisere nyankomne.

Modstillingen er udtrykt i de to følgende citater af hhv. V og S:

Det kan ikke være meningen, at man fra den første dag, man kommer til Danmark, skal have verdens næsten højeste ydelser. På folkepensionsområdet er der et optjeningsprincip, danskere skal betale arbejdsmarkedsbidrag, og alle mulige tilskud. Vi ønsker, at der skal være et optjeningsprincip for udlændinge og for danskere, der kommer udefra, også (V, Birthe rønn Hornbech, 1999-2000, F 1-1,25. januar 2000).

Det er jo sjovt, at man bruger ordet starthjælp om noget, som i virkeligheden er en massiv nedskæring, og så bruger argumentationen, at de mennesker kommer fra lande, hvor de tjener væsentlig mindre. Man kan så stille det frejdige spørgsmål: Er det sådan, at deres udgifter også tilsvarende bliver sænket i forhold til lønnen? For så giver det selvfølgelig mening. Men hvis man mener, at de skal leve af de der 1.500 kr., må vi sige, at så holder argumentationen ikke (2001-02, 2. samling - L 126-3, 31. maj 2002, Lars Kramer Mikkelsen (S)).

Hvis man ser debatterne om introduktionsydelse i forhold til Steiners tre hensyn: nationale, menneskerettighedsnormer og moralske forpligtelse er det tydeligt, at argumenter om overholdelse af menneskerettighedskonventioner hen over perioden har udviklet sig fra kun at handle om regulering af adgang til Danmark, til også at have direkte indflydelse på udformning af dele af den danske integrationslovgivning. SR-regeringen forsøgte sig med at formulere en særskilt nedsat forsørgelsesydelse for flygtninge og indvandrere, som blev kritiseret for at stride mod flygtningekonventionens artikel 23, der drejer sig om, at flygtninge skal modtage samme behandling som danske statsborgere i lignende situationer. For ikke at overtræde menneskerettighederne, men alligevel målrette den nedsatte ydelsen mod flygtninge og indvandrere, valgte VK-regeringen en anden formulering, der ikke formelt set diskriminere flygtninge og indvandrere idet loven også rammer de etiske danske statsborgere, der har opholdt sig i udlandet i en årrække. Ifølge Center for Menneskerettigheder formår VK-regeringen alligevel reelt set at omgå konventionens ligestillingserklæring ved indirekte at diskriminere, fordi det overvejende er flygtninge og indvandrere, der bliver ramt af loven. Det samlede billede synes derfor at inde-

holde en klar tendens til, at diskurser omkring de nationale interesser i stigende grad vandt indpas fra 1990'erne for at opretholde politisk og økonomisk stabilitet og frem i forhold til menneskerettighedsnormer og moralske forpligtelser, som var dominerende i 1980'erne. 1970'erne var noget midt i mellem. Den periode var overvejende domineret af nationale økonomiske interesser, og der eksisterede heller ikke på samme vis, som i de senere årtier konkurrerende diskurser om menneskerettigheder og moralske forpligtelser, hvilket tilsyneladende skyldtes den begrænsede erfaring Danmark hidtil havde haft med indvandring.

6.2.Sammenfatning - de politiske alliancer

Som analyserne viser, opstod der i løbet af perioden fra 1973-2002 en stigende politisering af debatten inden for alle tre temaområder, dog på forskellige tidspunkter, men med det til fælles, at Folketinget delte sig fra begyndelsen af 1990'erne og frem i to diskursive modsatte lejre, når man ser bort fra venstrefløjen og FP. De trak på helt andre diskurser, og eftersom deres politiske indflydelse var marginal fik disse diskurser ikke gennemslagskraft. Den diskursive kamp, der udspillede sig mellem de to nævnte lejre – en bipolaritet – handler om forskellige opfattelser af forholdet mellem nation, stat og borger. Jeg bruger i det følgende medborgerskabsbegrebet som en betegnelse, der dækker over alle tre temaområder, og ikke specifikt i forhold til indfødsretsdebatterne (teorier om medborgerskab bruges specifikt i disse debatter).

Den ene lejr trak på en kombination af to medborgerskabsopfattelser: en blød kommunitær, hvor et socialt kulturelt fællesskab var knudepunktet, og hvor der forekom en skarp sondring mellem 'os' og 'dem', og en liberal medborgeropfattelse, hvor frihed var knudepunktet, dvs. at det var det enkelte individs frihed og ret til selvbestemmelse, der var i fokus.

Den anden lejr trak også på den bløde kommunitære medborgerskabsopfattelse, men kombinerede den med en socialdemokratisk medborgerskabsopfattelse, hvor formel og reel lighed var i fokus. Denne medborgerskabsopfattelse byggede på idéen om en arbejdsidentitet og koncentrerede sig primært omkring rettigheder (civile, po-

litiske og sociale rettigheder) og i langt mindre grad om pligter. I store træk kan man sige, at V, KF og DF er repræsenteret i den første lejr, og S, RV og CD den anden lejr.

Modsat integrations- og statsborgerskabsdebatterne blev asylansøgere og flygtninge ikke italesat inden for en medborgerskabsdiskurs; den dominerende opfattelse var, at disse vendte hjem inden for en overskuelig årrække. Så længe denne gruppe var her midlertidigt, stod de politiske partier sammen om en moralsk og konventionsmæssig forpligtelse til at modtage flygtninge i et begrænset omfang. Inden for de senere år syntes diskussionen og konkrete skridt om at flytte spontane asylansøgere til lejre beliggende i lande uden for EU at tyde på, at det moralske og konventionsmæssige hensyn veg til fordel for nationale økonomiske og kulturelle hensyn.

Et andet interessant spørgsmål er, hvilken betydning tilstedeværelsen af et populistisk, udlændingekritisk parti har haft for det diskursive felt. Analysen viser, at V, KF og sågar S i løbet af 1990'erne overtog nogle af FP's diskursive strategier og politikker fra 1980'erne. Ville disse partier have brugt de samme diskurser og foreslået de samme politikker, hvis der ikke havde været et FP? Eller fungerede FP som dagsordensætter? Denne kausalitet giver de forudgående analyser ikke mulighed for at svare på. Det må dog anses for sandsynligt, at FP og senere DP's retorik, interessefelter og politik, der fik stigende folkelig tilslutning, spillede ind på de traditionelle partiers diskursive linie. En analyse, der ville være værd at foretage, burde omfatte en komparativ undersøgelse af vesteuropæiske lande med og uden sådanne politiske partier for nærmere at undersøge, hvordan forskellige faktorer (ideologier, konkurrence blandt partier, holdning blandt vælgere, mediernes dækning, m.v.) influerer på diskurser og politik.

Afslutningsvis kan man spørge, hvorfor især flygtninge- og indvandrerområdet skaber denne bipolaritet, når der inden for andre politikområder ofte opstår forskellige alliancer på tværs af de nævnte politiske lejre. En væsentlig forklaring herpå er at området er karakteriseret ved at være meget politisk ømtåleligt, i nogle perioder

mere end andre. Som analyserne har vist hælder den ene politiske lejr til et positivt syn på kultursammensmeltning, medens den anden lejr lægger mere vægt på at markere dansk identitet og grænser for, hvor tolerant et samfund bør være. Men igen, denne opdeling er heller ikke klippefast, og det positive syn på kulturforskelle nedtones afhængig af, hvilken retslig opholdssituation en udlænding har, hvor f.eks. S udviser en langt større tolerance omkring flygtninge sammenlignet med de, der søger om naturalisation.

Emnet er desuden meget følelsesbetonet, som bl.a. forårsager, at udlændingepolitikken fungerer som symbolpolitik. Det vil sige, at både vælger og politiker reagerer på politiske budskaber ud fra deres symbolske indhold snarere end rationel egeninteresse. Ifølge Jørgen Goul Andersen er der to centrale fortolkninger af, hvorfor emnet får en uforholdsmæssig stor bevågenhed fra vælgere, politikere og medierne. Den ene fortolkning forklarer det ved, at fordomme vokser 'nede fra', men mobiliseres 'oppe fra' af medier og politikere. Den anden fortolkning ser det som rationale reaktioner på indvandrernes personlige og samfundsmæssige omkostninger eller på specifikke politikker og problemer (Goul Andersen, 2002:5). Der er dog delte meninger om, hvilken af disse fortolkninger, der har den størst forklaringskraft, og der foreligger, så vidt jeg ved, ikke tilstrækkeligt håndfaste beviser (hvis sådanne kan findes) for, at den ene har større gyldighed end den anden. Det man kan uddrage af det empiriske materiale, der ligger til grund for denne afhandling er dog, at politikerne er stærkt påvirket af de sager om flygtninge og indvandrere, der kører i medierne. Omvendt er politikerne også dagsordensættende, når de kontakter medierne om nye politikker og holdninger til forskellige begivenheder.

Til sidst er det bemærkelsesværdigt, når man ser hele perioden (1973-2000) under ét, at der er en begrænset brug af fremmedfjendsk retorik i debatterne sammenlignet med parlamentsdebatter i andre lande. Debatterne afspejler, at der eksisterer klare grænser for, hvad man kan sige i dansk politik, hvis man vil tages alvorlig som en gruppe tidligere Fremskridtsfolk tydeligvis markerede, da de dannede DF i 1995.

Man bliver sjældent konfronteret med den retorik, som kendetegner de radikale høj-rebevægelser i Europa omkring den hvide races overlegenhed. Dette kan skyldes, at man enten vil undgå at komme i strid med racismeparagraffen eller måske snarere partitaktisk overvejelser for at opnå størst mulig indflydelse (Gaasholt & Togeby, 1995:163). Men selv om der har været få direkte fremmedfjendske eller racistiske udtalelser, kan den retorik, der anvendes i stedet godt have haft samme negative effekt i form af det Michael Billigs kalder ”banal nationalisme” (Billig, 1995). Den etniske nationsopfattelse opretholdes og legitimeres ved at tale selvfølgeligt og uproblematisk omkring ”vi” og ”folket” som en naturlig sammensat og homogen enhed. Denne opfattelse og retorik ekskluderer samtidig bestemte grupper af mennesker for at blive en del af ”vi”et. Det kan medvirke til en fremmedgørelse og forhindre ambitionen om at fastholde en sammenhængskraft i samfundet, hvad enten denne er kulturelt, politiske eller civil bestemt. Inden jeg afslutningsvis beskriver de perspektiver, som jeg ser på udlændingområdet, vil jeg kort komme ind på vurdering af den diskursteoretiske rammes forklaringskraft for afhandlingens problemformulering.

6.3.Har analyserammen virket?

Det er min overbevisning, at den diskursive metode, som jeg har været inspireret af og fulgt, har fungeret som et godt redskab til analyserne. For det første, har en kombination af Laclau og Mouffes og Faircloughs forståelse af diskurs gjort det muligt at analysere et så omfangsrigt empirisk tekstmateriale. Samtidigt har metoden kunne bruges til at identificere de centrale stridpunkter, disses kendetegn og det hegemoniske forhold, der opereres indenfor. For det andet, har diskursanalysen vist sig brugbar til en analyse en udvikling over en tidsperiode og til at analysere diskursive forandringer. Det teoretiske udgangspunkt har været, at diskurser aldrig kan endeligt lukkes, men kun være sedimenterede. Der er en konstant mulighed for at politisere et område gennem reatikulering af alternative diskurser, som i kraft af deres forsøg på at opnå hegemoni kan true den eksisterende orden. For det tredje, har opdeling i

to niveauer: diskursive strategier og diskurser gjort det muligt at vise, at politikere godt kan enes om abstrakte ideer f.eks. omkring lighed/ligestilling, men at der i relation til argumentation for konkrete politikker inddrages andre diskursive dimensioner f.eks. introduktionsydelsen, hvor forskelsbehandling bruges i lighedens navn. Det har dog ikke været fryd og gammen alt sammen. Diskursanalysen har kunne sige noget om *hvad* der skete, og *hvordan* politikken udviklede sig, men derimod ikke meget om *hvorfor* politikken udviklede sig, som den gjorde. Det kunne f.eks. have været interessant at sige noget om, hvorfor SR-regeringen, da den kommer til magten i 1993, langt hen ad vejen videreført den borgerlige regeringens politik på indfødsrets- og flygtningeområdet (på integrationsområdet er der dog en stor forskel at spore) på trods af afstandstagen fra den borgerlige lejrs ikke-humanistiske tilgang.

6.4. Perspektivering

De spændingsfelter, som jeg har identificeret og analyseret debatterne ud fra, viser, at den multikulturelle befolkningssammensætning, der er i Danmark i dag udfordrer en ny måde at tænke integration og flygtningepolitik på. Begge politikker afspejler tydelige dilemmaer mellem på den ene side overfokusering på selvforsørgelse og indførsel af indrejsestop for ikke-vesterbønder (undtagelse er personer, der får beskyttelsesstatus og begrænset familiesammenføring) og på den anden side visioner om, at indvandrere bringes på lige fod med danskere, samt at Danmark vil leve op til sine humanistiske eller humanitære forpligtelser. Der er et stigende fokus på at løse både nationalstats- og velfærdsstatsproblemerne ved at invitere højtuddannede arbejdsmigranter til landet, men bl.a. på grund af de danske eksklusionspolitikker synes det lidt attraktivt at arbejde i Danmark.

I et større perspektiv forekommer det at blive vanskeligere for en lille nationalstat som Danmark ”at manøvrere på en international slagmark, hvor interesser i stigende omfang varetages på internationalt og regionalt niveau, og hvor transnationale netværk og sociale rum danner baggrund og fundament for internationale migrationsbevægelser”(Seeberg 2001:186). Ud over de fremtidige udfordringer om at skabe

vellykket integration for de indvandrere, der bor i Danmark, står Danmark som de andre vesteuropæiske lande også over for problemstillingen omkring hvilke konsekvenser den aldrende befolkningssammensætning i Europa har for opretholdelse af det nuværende velfærdssystem. I følge en grønbog fra EU fra foråret 2005 (Grønbog, 2005) vil ”varige indvandringsstrømme” være nødvendigt for at dække behovene på arbejdsmarkedet i EU, når der ventes en reduktion i antal beskæftigede på 20 mio. i EU-25 mellem 2010 og 2030, og indvandringen vil hovedsagelig komme fra ikke-vestlige lande, hvor der er høj arbejdsløshed. Selv om indvandring af denne størrelse ikke sker fra den ene dag til den anden, og at tallet muligvis er overdrevet, er der ingen tvivl om, at debatter om indvandring er kommet for at blive, og at denne situation nødvendiggør en anderledes dominerende diskurs omkring forholdet mellem national identitet og medborgerskab.

Resumé

Denne afhandling undersøger, hvordan det danske Folketing har debatteret og problematiseret indvandring til Danmark siden 1973, hvor der blev indført stop for arbejdskraftindvandring. Centrale spørgsmål der undersøges er: Hvad lægger de politiske partier i det at blive dansk statsborger? Hvilken rolle tildeles staten med hensyn til at fremme integration? Hvordan ændres opfattelsen af målsætningen med integration, som er at bringe indvandrere ”på lige fod” med danskere? Under hvilke omstændigheder accepterer folketingspolitikere at få flygtninge til Danmark, og hvem defineres som politisk flygtning? Der er to formål med at finde svar på disse spørgsmål. Det ene formål har været at afdække de politiske konfliktlinjer og dominansforhold, der er på udlændingefeltet, for således at forstå hvorfor modtagelse af flygtninge og integration af indvandrere er det enkeltspørgsmål, der i de senere år har stået højest på den politiske dagsorden. Det andet formål har været at undersøge hvilke politiske alliancer, der dannes på tværs af Folketinget, og hvad der adskiller alliancerne fra hinanden.

Afhandlingens struktur er inspireret af den svenske sociolog Thomas Hammars model for adgang til nationalstaten. Denne består af tre porte til nationalstaten, hvor den første giver tilladelse til midlertidigt at opholde sig i Danmark, den anden permanent opholdstilladelse og den sidste giver adgang til fuldt medlemskab (statsborgerskab). I afhandlingen svarer disse tre porte eller retlig opholdssituation til hhv. flygtninge, indvandrere og naturaliserede. Disse analyseres ud fra den specifikke logik og referenceramme, som eksisterer inden for det enkelte felt. Jeg argumenterer for, at de tre centrale referencerammer eller diskurser er nationalstaten, velfærdsstaten og menneske- og borgerrettigheder. I afhandlingens teoretiske afsnit diskuteres 1) de forskellige forståelser af nationalt tilhørsforhold, der oftest opereres med dvs. den etniske versus den civile, 2) de præmisser som den danske velfærdsstat er bygget op på, og hvorvidt disse også gælder på udlændingområdet, samt 3) de hensyn der lægges til grund for at Danmark overordnet vælger at modtage behandle sponta-

ne asylansøgere og modtage flygtninge. De hensyn, der oftest bruges som legitimation for flygtningepolitikken er: de nationale interesser, moralske forpligtelser og internationale normer. I det følgende opsummeres afhandlingens hovedlinjer:

Indfødsretsdebatterne – etnisk eller civil forståelse af nationalt tilhørsforhold

Det danske statsborgerskab bygger på to væsentlige principper: princippet om afstamning (jus sanguinis), hvor dansk statsborgerskab som hovedregel erhverves ved fødslen, hvis enten faderen eller moderen har dansk statsborgerskab og princippet om at afgive sit hidtidige statsborgerskab. Indfødsretsdebatterne viser, at ingen af de politiske partier i perioden 1978-2002 anfægter nogle af disse over 100 år gamle principper og ønsker dem ændret på nær EL, der i 1999 går ind for indførsel af dobbeltstatsborgerskab i Danmark. Debatterne handler i stedet om ændringer af kriterierne for naturalisation, dvs. opholdslængde, vandel, økonomisk situation, dansk sprogkundskab, dansk samfundskendskab m.v. Disse kriterier ændres i løbet af perioden (1978-2002), og debatten herom vidner om modstridende opfattelse af nationalt tilhørsforhold. Der er ganske vist overordnet set enighed om formålet med naturalisation⁴⁸ Den skal fungerer som en ”belønning” og en ”blåstempling” af, at ansøgeren har opnået en vellykket integration. Ingen politiske partier anfægter denne grundopfattelse i undersøgelsesperioden. Der er altså et fravær af den anden forståelse af naturalisation, som handler om at se naturalisation som et middel til at fremme integration, der anses for at forebygge eventuelle etniske, sociale eller politiske konflikter. De konfliktlinjer, der opstår i debatterne omhandler i alt væsentlighed, hvad det vil sige at være dansker og udspiller sig omkring, hvorvidt de politiske partier tillægger en etnisk eller civil forståelse af nationalt tilhørsforhold. Eftersom dette er to yderpoler, der ikke findes i rendyrket form, analyserer afhandlingen debatterne

⁴⁸Når en ikke-dansker får dansk statsborgerskab ved lov.

også i relation til forskellige politiske og filosofiske strømninger omkring statsborgerskabsbegrebet. Disse udgøres af den liberale, den kommunitære, den republikanske, den socialdemokratiske samt den radikale forståelse af statsborgerskab. Den udvikling, der kan spores handler dels om stereotyper om danskere og udlændinge, dels om betydning af statsborgerskab. FP Fremskridtspartiet begynder i 1979 således at problematisere det forhold, at alle partier i Folketinget uden diskussion tildeler indfødsret til de ansøgere, der er listet på det årlige lovforslag om statsborgerskab et. FP mente, at indvandrere med en kriminel fortid burde afvises, men dette var der ikke forståelse for hos de andre partier. Socialdemokratiet mente, at man skulle respektere, at en kriminel, der havde afsonet sin dom og udstået sin karenstid, var renset og kunne indgå på lige fod med andre ansøgere. Venstresocialisterne gik så vidt til at mene, at kravet om vandel var forskelsbehandling, fordi der lå nationalistiske motiver bag, og at en vis andel af ansøgere kunne være kriminelle, svarende til andelen af kriminelle i den danske befolkning. Spørgsmålet om hvordan de politiske partier skulle forholde sig til indvandrere med en kriminel fortid blev det enkeltemne, der blev diskuteret mest særligt i løbet af 1990'erne og frem og uden den større uenighed blandt de centrale partier på midten af dansk politik (V, KF, S og RV). Gennem 1990'erne udviklet der sig en stigende dominerende opfattelse af indvandrere, og som gik på, at de skulle bevise deres integrationsevne og villighed til integration ud fra to forskellige, men ikke modstridende præmisser. En diskursiv strategi byggede på en kommunitær opfattelse af det at være dansk statsborger, hvor et stærkt kulturelt fællesskab var forudsætningen for en fortsat social sammenhængskraft i det danske samfund. Inden for denne opfattelse forventedes det, at indvandrere sprogligt og økonomisk tilpassede sig, men samtidigt også udviste en grad af villighed til at forstå og indoptage 'danskhed'. En anden diskursiv strategi tog sit afsæt i den socialdemokratiske statsborgerskabsopfattelse, hvor sammenhængskraften sikredes igennem en kollektiv forpligtelse til social solidaritet. De partier, der trak på denne opfattelse, var optaget af, at indfødsretskravene gjorde det muligt at sikre fort-

sat formel og reelle social lighed i det danske samfund. Denne socialdemokratiske tilgang synes dog at bygge på en umulig forudsætning. Den tilstræbte lighed skulle opnås gennem vellykket integration, der forudsatte en vis form for kulturel assimilation til danske normer og værdier, men som var svært foreneligt med målsætningen om at staten skulle respektere og støtte kulturelle forskelle i samfundet. I slutning af 1990'erne blev disse integrationsforestillinger, der tog udgangspunkt i den danske nationalstatsramme udfordret af en post-national strategi, der byggede på en civil forståelse af tilhørsforhold. I følge strategien byggede sammenhængskraften i samfundet på en republikansk forestilling om et stærkt politisk fællesskab af aktive deltagere, og hvor statsborgerskab fungerede som en praktisk ordning. I den globale verden, hvor mennesker rejser meget og bosætter sig forskellige steder i verden, var det post-nationale argument, gav det ikke mening at forstå statsborgerskab som et udtryk for ét nationalt tilhørsforhold, fordi personer i stigende grad fik flere etniske og nationale referencerammer og dermed hybride identiteter.

Integrationsdebatte – staten som en aktiv eller passiv aktør i integrationsprocessen

”På lige fod” var den centrale målsætning for integration og samtidig et af de største stridspunkter i indvandrers/integrationsdebatte. Politisering af ligestillingsbegrebet blev først rigtig synlig i slutning af 1980'erne, da politikerne diskuterede S' konkrete forslag til at dæmme op for integrationsproblemer omkring ghettoer, kvindesynet i visse indvandrerkræde, uddannelsesniveauet og sprogindlæring. Hidtil havde der været politisk konsensus omkring en vis form for reel kulturel ligestilling, i den forstand at man fra politisk hold fremhævede nødvendigheden af, at staten aktivt gjorde noget for at sørge for institutionelle rammer for kulturudfoldelse. V, KF og FP havde dog markeret en modstand mod politisk ligestilling (valgret til kommunalvalg) og brugen af positiv særbehandling på det sociale og økonomiske område. Der skete et diskursivt skift omkring 1990, hvor V og KF nedtonede integration som

noget, der involverede en aktiv indsats fra statens side. Integration blev benævnt som at indvanderne skulle være selvhjulpne, og det var indvandrerne eget individuelle ansvar at lære det danske sprog, finde arbejde, få en uddannelse etc. Desuden var integration en økonomisk uoverskuelig opgave at give sig i kast med, var et andet argument fra Venstres side. Efter regeringsskiftet i 1993 nedsatte SR-regeringen et integrationsudvalg året efter. Udvalget kom med en betænkning, der kortlagde den hidtidige integrationsindsats og gav anbefalinger til den fremtidige indsats. Den første integrationslov i Danmark trådte i kraft i 1999 og markerede bl.a. et diskursivt brud med den hidtidige lighedslogik i velfærdsstaten generelt og i særdeleshed i forhold til integrationsmålsætningen om at bringe indvandrere ”på lige fod” med etnisk danske borgere. Skiftet skete i form af, at det blev legitimt at indføre formel og reel forskelsbehandling af en udvalgt gruppe i samfundet. Der var flere formål med at indføre nedsatte ydelser til flygtninge og indvandrere både i 1998 med introduktionsydelsen og i 2002 med genindførslen af ydelsen og den nye starthjælp. Fælles for de to lovforslag var nøglebegreberne økonomisk tilskyndelse og selvforsørgelse. I 1998 var der et Folketings flertal, der byggede dets argumentation op på workfare-tankegangen (work first). De fastslog eller argumenterede for, at flygtningenes og indvandreres lave arbejdsmarkedstilknnytning bundede i gruppens manglende økonomiske tilskyndelse til at tage et job (for høj forsørgelsesydelse sammenlignet med regulær beskæftigelse). Dette var også VK-regeringens begrundelse for at indføre starthjælpen i 2002, men S og RV var på dette tidspunkt ikke længere tilhængere af den nedsatte ydelse som politisk instrument. De mente, at det var flygtningenes og indvandrerne utilstrækkelige kvalifikationer, der var en bremseklods for arbejdsmarkedsintegration.

Flygtningedebatterne – nationale interesser, moralske forpligtelser og internationale normer

Debatte om flygtninge før 1983 viste, at der på tværs af de politiske partier herskede en udbredt essentialistisk opfattelse af kulturforskelle, hvor den domine-

rende holdning var, at flygtninge der kom hertil fra Sydøstasien og Sydamerika var kulturelt anderledes og svære at integrere. Argumentet mod at tage flere flygtninge end højst nødvendig og ikke flere end aftalt med UNHCR byggede desuden på begrundelser som den begrænsede befolkningsmæssige og økonomiske kapacitet til at modtage flere end den kvote på 500 flygtninge som Danmark i slutning af 1970'erne havde aftalt med UNHCR at modtage årligt. Desuden havde Danmark tidligere og fortsat satset på at modtage en lille om end beskeden, men til gengæld behandlingskrævende flygtningegruppe i form af handikappede. Argumentet herfor var, at det var den mest udsatte af flygtningegrupperne. I begyndelsen af 1980'erne begyndte KF og FP at problematisere de flygtninge, som kom til Danmark, fordi de var svære at integrere, men ændringen af udlændingeloven i 1983 afspejlede en politisk enighed på tværs af folketingssalen (på nær Fremskridtspartiet) om det nødvendige i at ændre loven, så den bliver en retsstat værdig. Allerede året efter 1983-lovændringen steg antallet af asylansøgere til landet voldsomt, og den hidtidige brede konsensus omkring flygtningepolitikken forsvandt. Folketinget blev delt i forhold til forskellige holdninger til hvad der forstås ved en politisk flygtning. Flygtningebegrebet blev i stigende grad politiseret ved tale om bekvemmelighedsflygtninge og fattigdomsflygtninge. I 1990'erne og frem blev Folketinget delt i to diskursivt adskilte alliancer bestående af RV, S, SF, EL, KRF, CD på den ene side og V, KF, FP og DF på den anden side. Konfliktlinjerne var omkring særlovene (pælestineser-, bosnier-, serber-særlovene samt kosovo-nødloven) og de facto-flygtningebegrebet. Særlovene anså V, KF, FP og DF som den rette vej til at sikre at "flygtninge ikke blev til indvandre-re" og for at undgå, at Danmark udvikler sig til et multietnisk samfund. Den anden alliance mente, at repatriering ikke skulle ske for en hver pris, hvis det betød, at flygtningene skulle opholde sig midlertidigt i Danmark i mange år. Dette vil være uværdigt og umenneskeligt, var argumentet.

Konklusion

I afhandlingens konklusion opsummerer jeg de hovedkonfliktlinjer, som jeg har beskrevet i det foregående. De viser tydeligt, at den dominerende forestilling omkring nationalstaten ikke havde ændret sig meget inden for de sidste 30 år, men det havde til gengæld synet på de grundlæggende principper omkring velfærdsstaten og menneske- og borgerrettigheder. Jeg konkluderer, at et diskursivt skift omkring de to sidstnævnte skete i forbindelse med 1) indførslen af den nedsatte ydelse i 1998, der brød med lighedstankegangen som et af de grundlæggende principper bag velfærdsstaten og 2) forslaget fra 1994 om at give bosniere under særloven fra 1992 ret til at søge permanent opholdstilladelse. Et skift der afspejlede, at de nationale politiske og økonomiske interesser langsomt havde fået forrang for tidligere tiders moralske og medmenneskelige argumenter for at acceptere, at flygtninge kunne få en tryk fremtid - i Danmark.

Jeg konkluderer desuden, at udlændingepolitikken er udtryk for symbolpolitik, hvor der spilles på forhåbninger, frygt og følelser, og som derfor formår at dele Folketinget i to uforenelige *diskursive* alliancer. Der er forskel på de politikker disse to alliancer fremlægger, men det er snarere et spørgsmål om graden af stramninger af udlændingeloven, end at alliancerne har forskellige politikker. Derimod er der en stor modsætning på det diskursive plan, hvor den ene alliance fokuserer på det humanistiske aspekt, der signalerer, at politikernes interesser rækker ud over nationale hensyn, hvor den anden alliance i stedet fokuserer på en over for den danske befolkning forsvarlig udlændingepolitik. Hvilken af disse modstridende diskursive tilgange, der har største succes med at fastholde den sociale sammenhængskraft i samfundet, ville være interessant at undersøge, men det har ikke været muligt at komme ind på den problematik i denne afhandling. Denne afhandling har til gengæld afdækket et felt, der ikke tidligere har været afdækket – hvordan Folketinget debatterer naturaliserede, indvandrere og flygtninge i perioden 1973-2002 – og jeg konkluderer afslutningsvis, at den diskursive tilgang har været frugtbar og ført til at udstille de po-

litiske konflikter og sociale dominansforhold, der udspiller sig i på et område som udlændingepolitikken, og hvordan konflikterne og forholdene har ændret sig over denne periode.

Summary

This study examines how the Danish Parliament since the early 1970's has legitimized changes to the law on immigration. This study has two principal objectives; firstly to understand in what way the topic of immigration from the beginning of the 1990's has become one of the most politized issues for politicians as well as for the mass media and voters and secondly, to analyse the nature of the alliances that are established between political parties in the course of arguing for or against a proposal to change the law on immigration. The study takes its point of departure in Thomas Hammar's concentric "gate" model. The model depicts access to the Danish society by non-Danish citizens' as regulated by three 'gates'. Security and rights increase in proportion with the number of 'gates' passed, culminating in naturalisation and full social, legal and political rights. The passing of a non-Danish citizen through the first gate provides a temporary permit to stay which mostly concerns asylum seekers and refugees. The second gate provides permanent permit, which allows for the same social, civic and economic rights as Danish citizens and these are in Hammar's terminology called denizens⁴⁹. The third gate allows for full membership of the Danish society i.e. Danish citizenship.

In the study, I analyse the empirical material by working from the third to the first gate. This reverse approach enables an early mapping out of the conflicting interests and discourses about the different components of Danish citizenship i.e. rights, duties, participation and identity. This approach is also chosen because different discourses on naturalisation (third gate) spill over and they have an effect on how exclusionary politics are legitimized within debates on asylum seekers refugees (first gate) and denizens (second gate).

⁴⁹ "One who lives habitually in a country but is not a native-born citizen; a foreigner admitted to residence and certain rights in a country." Oxford English Dictionary, www.dictionary.oed.com.zorac.aub.aau.dk/cgi/entry/50060844?, 02.09.2005

My approach builds on two central arguments. Firstly, I take a social constructivist approach to the understanding of discourse, which briefly means that people inhabit a world of meaningful discourses and practices, and cannot conceive or think about objects outside it.⁵⁰ By this I do not mean that, all social practices are discursive but as regards to this study's empirical material – political speech-act and political discussions - I argue that there is a high degree of myths and social imaginaries that guide political action. Secondly, I argue that the reason why immigration functions as a challenge to the Danish society has to do with three tensions. The first tension is that between an ethnic and civic understanding of nationhood where the question to be answered is how citizenship is constructed along the continuum between these two understandings. The second tension emanates from the fact that the universalistic Danish state intends both to promote integration within the community of citizens and to tolerate (or even actively promote) the fact that citizens also enjoy membership in different ethnic communities. The third tension is concerned with the arguments surrounding the issue of asylum seekers/refugees, which I argue has to do with the 'tug of war' between three concerns: complying with international norms, moral obligations to help political refugees and lastly protecting national political and economic interests. These tensions are used as tools to analyse the three domains (naturalisation, denizens and naturalised) in that order.

Danish Citizenship – discourses on ethnic and civic understandings of nationhood

The debates on naturalisation reveal that the basic principles of Danish citizenship laid down more than 100 years ago still receive just about full support from all political parties in Parliament. These principles are "jus sanguinis" and "non-

⁵⁰ Howarth, 2000:5. As I argue in the chapter on methodology this viewpoint does imply that every social practice is discursive which I do not fully agree but take the stance that there are practices that are non-discursive.

acceptance of dual citizenship”. Only the left-wing party – the Red-Green Alliance – talk in favour of accepting dual citizenship. A principle which Sweden and other Nordic countries imposed in 2002. The study also shows that through the entire period under scrutiny (1973-2002) a common understanding of the meaning of naturalisation has been unchallenged. Nationalisation is seen as a reward for striving to incorporate into society, a token for good behaviour and an appreciation for making an effort to becoming “Danish”.

In summary, the debates on naturalisation showed that the dominant way of thinking about nationhood was an ethnic understanding of nationhood. I conclude that the ethnic notion of citizenship is built on two parallel, but not identical discourses, which emphasize the need to preserve social cohesion in Denmark through nourishing the bonds of commonality. One is the communitarian discourse that views the need for this ethnic national bonding because people’s feelings of loyalty and identity are a product of common national history, traditions, cultural values and norms. The other discourse is the social democratic understanding of nationhood, where national bonding is a means of upholding a high degree of social and economic equality in society, which has for the past many decades been safeguarded by the universalistic Danish welfare state.

I also conclude that the civic understanding of nationhood at no time challenged the dominant ethnic understanding. The civic understanding also changed from having a global outlook in the beginning of the 1980’s – similar to Brubaker’s broad civic understanding of nationhood – to a more narrow civic understanding of nationhood in the late 1990’s and in the beginning of the new century.

Integration – the contested meanings of equality

In the 1980’s the debates on integration revealed that the political consensus of bringing immigrants on an equal footing existed as long as the political parties did not discuss particular integration initiatives. In the course of discussing particular

integration problems e.g. how to solve the problems of immigrants living separate from Danes and 'black' schools, it became apparent that one alliance (centre-left wing parties) in Parliament was in favour of a strong state regulating and controlling the integration process. In contrast, another alliance (consisting of the centre-right wing parties) perceived integration, in general, as a private matter for immigrants. In the late 1990's this disagreement on the role of the state disappeared. The majority in Parliament argued instead for a strong need for the state to regulate and control integration of immigrants. One controversial issue, though, was on the 'solution' as to how immigrants could reach the same level of financial self-sufficient as ethnic-Danes. A majority in Parliament saw the workfare ideology of reduced welfare benefits as a means to encourage newly arrived refugees and immigrants to get a job rapidly. This law, however, was withdrawn again because of critique from UNHCR as regards to violating article 26 Geneva Convention on Refugee Rights about treating refugees on equal footing with Danish citizens. After the national election in 2001, the same law was passed again by the centre-right wing alliance but this time not directly conflicting with the Conventions on Refugee Rights. The aim was, however, the same: to combat the numbers of refugees and immigrants on welfare benefits by reducing their allowances. The centre-left wing parties were strongly against this line of thinking and were instead arguing for upgrading new arrivals' qualifications as a means of getting a regular job.

Policies towards asylum-seekers and refugees – humanism or humanitarianism?

Lastly, the debates on refugees showed that the moral and human rights arguments for receiving refugees used in the 1970's and 1980's were downplayed in the 1990's and onwards in favour of national concerns regarding the preservation of the ethnic homogenous composition in Danish society. As to the political alliances in Parliament, I conclude that the seemingly unique bipolar division of the political parties

on the matter of immigrants is due to the topic of immigration as being an expression of symbolic politics. The political parties play on people's asperities, fears and feelings. In conclusion, one can say that there seems to be persistent strong discursive disagreement on the matter of refugees and on the perception of equality but a relatively common perception of Danish citizenship.

Forkortelser for de politiske partier, 1973-2002

CD	Centrum-Demokraterne
DF	Dansk Folkeparti
DR	Danmarks Retsforbund
EL	Enhedslisten
FP	Fremskridtspartiet
FRI	Frihed 2000
KF	Det Konservative Folkeparti
KRF	Kristeligt Folkeparti
RV	Det Radikale Venstre
S	Socialdemokratiet
SF	Socialistisk Folkeparti
V	Venstre
VS	Venstre Socialisterne

Litteraturliste

Dokumenter (materiale som er henvist til i afhandlingen)

Indfødsretsdebatter

1978-79, L2: Forslag til lov om indfødsrets meddelelse, 1. beh. 11. oktober 1978 og 2. beh. 31. oktober 1978.

1980-81, L126: Forslag til lov om indfødsrets meddelelse, 1. beh. 3. februar 1981 og 2. beh. 17. februar 1981.

1981-82, L8: Forslag til lov om indfødsrets meddelelse, 1. beh. 20. januar 1982, 2. beh. 2. februar 1982.

1987-88: Forslag til lov om indfødsrets meddelelse, 2. beh. 15. marts 1988.

1987-88: Forslag til lov om folkeafstemning om flygtninge, 1. beh. 19. februar 1988.

1992-93, L3: Forslag til lov om indfødsrets meddelelse, 3. beh. 20. november 1992

1992-93, L 276: Forslag til lov om indfødsrets meddelelse, 1. beh. 30. april 1993

1992-93, B37: Forslag til folketingsbeslutning om en kvoteordning for opnåelse af dansk statsborgerskab ved naturalisation, 1. beh. 10. februar 1993.

1993-94, B73: Beslutningsforslag om skærpede kriterier for tildeling af dansk indfødsret, 1. beh. 17. marts 1994.

1999-2000, L 195: Forslag til lov om indfødsrets meddelelse, 2. beh. 6. april 2000.

1999-2000, L18: Forslag til lov om indfødsrets meddelelse, 1. beh. 27. oktober 1999.

1999-2000 - L 151: Forslag til lov om ændring af lov om dansk indfødsret. Ændring af reglerne om erhvervelse af dansk indfødsret ved erklæring, 1. beh. 10. december 1999, 2. beh. 15. december 1999, 17. december 1999. Lovnr. 1102 af 29.12.1999.

2001-02, 2. samling - L 160: Forslag til lov om ændring af indfødsretsloven. Ændring af reglerne om nordiske statsborgeres erhvervelse af dansk indfødsret ved erklæring og begrænsning af retsvirkningerne, 1. beh. 21/3 2002, 2. beh. 17/5 2005, 3. beh. 30/5 2002. Lovnr. 366 af 6. juni 2002.

2001-02, 2. samling - L 33: Forslag til lov om ændring af indfødsretsloven og udlændinge-loven. (Frakendelse af dansk indfødsret erhvervet ved svig), 1. beh. 11. januar 2002.

2001-02, 2. samling - L52-1: Forslag til lov om indfødsretsmeddelelse, 1. beh. 29. januar 2002.

Rigsarkivet, 1976. Katalog udgivet i forbindelse med 200 års dagen for indfødsretslovens indførsel, København: From & Co.

2000-2001: Lag om svenskt medborgarskap, Föredrogs socialförsäkningsutskottets betänkande: SfU8, www.riksdagen.se

Integrationsdebatter

1972-73, Forslag til folketingsbeslutning om langsigtet indvandringspolitik, 1. beh. 1. juni 1973.

1979-80, F1, Forespørgsel om indvandrerfamiliernes situation, 20. november 1979.

1980-81, RIII, Forhandling om redegørelse om regeringens indvandrerpolitik, 20. november 1980.

1982-83, RI, Forhandling om redegørelse vedr. indvandrerpolitikken, 21. april 1983.

1988-89, B77, Forslag til lov. vedr. bedre integration af indvandrere, 1. beh. 3. maj 1989.

1990-91, F6, Forespørgsel vedr. udlændingeloven, 9. april 1991.

1991-92, F9, Forespørgsel vedr. racisme i Danmark, 3. december 1991

1991-92, R3, Forhandling om redegørelse om indvandrerpolitikken, 27. november 1991.

1991-92, R11, Forhandling om redegørelse om indvandrerpolitikken, 8. april 1992.

1996-97, F5, Forespørgsel til statsministeren og indenrigsministeren: "Hvilke oplysninger kan regeringen give om Danmarks udvikling til et multietnisk samfund?", 22. april 1997.

1997-98, L58, Forslag til lov om afholdelse af vejledende folkeafstemning om Danmarks omdannelse til et multietnisk samfund, 1. beh. 15. januar 1998.

1997-98, L154, Forslag til lov om ændring af udlændingeloven, straffeloven og ægteskabsloven. (Tidsubegrænset opholdstilladelse, asyl, familiesammenføring og udvisning m.v.), 1. beh., 27. januar 1998.

1997-98, L59: Forslag til lov om ændring af udlændingeloven, straffeloven og ægteskabsloven. (Tidsubegrænset opholdstilladelse, asyl, familiesammenføring og udvisning m.v.), 1. beh. 30. april 1998.

1999-2000, L148, Forslag til lov om ændring af lov om integration af udlændinge i Danmark (integrationsloven). (Ændring af reglerne om introduktionsydelse, hjælp i særlige tilfælde m.v.), 1. beh. 10. december 1999.

2001-02, R1, Redegørelse af statsministeren i henhold til forretningsordenens § 19, stk. 2., 4. december 2001.

2001-02, 2. samling - L126-1: Forslag til lov om ændring af lov om aktiv socialpolitik og integrationsloven. 21. marts 2002

2001-02, 2. samling – L126-2: Forslag til lov om ændring af lov om aktiv socialpolitik og integrationsloven. 23. maj 2002.

Integration - Betænkning afgivet af det af indenrigsministeren nedsatte Integrationsudvalg. Betænkning nr. 1337, maj 1997

Flygtningedebatter

1977-78, R1: Forespørgsel vedr. udvisning, 3.11.1977.

1978-79, B74-1: Forslag til folketingsbeslutning om modtagelse af flygtninge fra Sydøst-asien, 15.3.1979.

Betænkning (1982) nr. 986, *Betænkning om udlændingelovgivningen. Udkast til ny udlændingelov. Retningslinier.*

1982-83, R5: Forhandling om redegørelse om praksis for udvisning, 20. januar 1983.

1982-83, L105: Forslag til udlændingelov, 1. beh. 2. februar 1983, 2. beh. 30. maj 1983, 2. del af 2. beh. 2. juni 1983, 3. beh. 3. juni 1983.

1984-85, R2: Forhandling om redegørelse om den aktuelle flygtningesituation, 16. oktober 1984.

1985-86, F1: Forespørgsel vedr. flygtninge til Danmark, 31.10.1985.

1985-86, L68: Forslag til ændring af udlændingeloven, 1. beh. 15. november 1985, 2. beh. 3. december 1985, 3. beh. 6. december 1985.

1986-87, L4: Forslag til ændring af udlændingeloven, 1. beh. 10. oktober 1986, 2. beh. 16. oktober 1986, 3. beh. 17. oktober 1986.

1987-88 L1, Forslag til ændring af udlændingeloven, 1. beh. 13. oktober 1987.

1987-88, B41: Forslag til folketingsbeslutning om stop for yderligere flygtningebevillinger i 1987, 1. beh. 17. november 1987.

1987-88 L2: Lovforslag om folkeafstemning om flygtninge, 1. beh. 19. februar 1988.

1991-92, R3, Forhandling om redegørelse om indvandrerpolitikken, 27. november 1991.

1992-93, L41: Forslag til lov vedr. visse personer fra det tidligere Jugoslavien, 1. beh. 21. oktober 1992, 2. beh. 19. december 1992.

1994-95, L86 :Forslag til lov om ændring af lov om midlertidig opholdstilladelse til visse personer fra det tidligere Jugoslavien m.v., udlændingeloven og lov om social bistand. (Behandling af asylansøgninger fra personer fra det tidligere Jugoslavien med midlertidig opholdstilladelse m.v.), 2. beh. 15. december 1994.

1997-98, L152: Forslag til lov om ændring af udlændingeloven, straffeloven og ægteskabsloven. (Tidsubegrænset opholdstilladelse, asyl, familiesammenføring og udvisning m.v.), 1. beh. 22. januar 1998.

1997-98, L59: Forslag til lov om ændring af udlændingeloven, straffeloven og ægteskabsloven. (Tidsubegrænset opholdstilladelse, asyl, familiesammenføring og udvisning m.v.), 2. beh. 25. juni 1998.

Betænkning afgivet af Retsudvalget den 22. april 1999 over Lov om midlertidig opholdstilladelse til nødstedte fra Kosovoprovinen i Forbundsrepublikken Jugoslavien (Kosovonødloven)

1998-99, L226: Forslag til lov om midlertidig opholdstilladelse til nødstedte fra Kosovoprovinen i Forbundsrepublikken Jugoslavien (Kosovonødloven), 1. beh. 16. april 1999.

1999-2000, L285: Forslag til lov om ophævelse af lov om midlertidig opholdstilladelse til nødstedte fra Kosovoprovinen i Forbundsrepublikken Jugoslavien (Kosovonødloven) og lov om ændring af udlændingeloven. (Ophævelse af Kosovonødloven), 4.5.2000), 1. beh. 4. maj 2000.

Integrationsloven nr. 425 af 10. juni 2003, §1, stk. 2.

2000-2001, S609: Svar på § 20-spørgsmål: Om Danmark for de samme økonomiske midler vil kunne hjælpe flere flygtninge i deres nærområder frem for at hjælpe dem i Danmark, 22. november 1999.

2001-02, 2. samling, L152, Forslag til lov om ændring af udlændingeloven og ægteskabsloven med flere love, 1. beh. 21. marts 2002, 3. beh. 30. maj 2002.

2003-04, B134-1: Beslutningsforslag til folketingsbeslutning om inkorporering af FN-menneskerettighedskonventioner i dansk ret, 17. marts 2004.

2004-05, B13: Beslutningsforslag om at inkorporere torturkonventionen i dansk ret, 7. oktober 2004.

Diverse dokumenter

Jyllands-Posten den 24. juli 1992

General Recommendation XIV (1993); FN-dokument: HRI/GEN/1/Rev.2.

Universal Declaration of Human Rights, 10.december 1948

Danmarks statistikbank, www.dst.dk

Jobkort-ordningen. Hurtigere og smidigere adgang til arbejdstilladelse i Danmark, 10.07.02, www.inm.dk.

DF's principprogram, www.danskfolkeparti.dk, 20.april 2005

Grønbog om styring af økonomisk indvandring, KOM (2004) 0811, 11. januar 2005

Litteratur

Andersen, Johannes et al. 1993 *Medborgerskab – demokrati og politisk deltagelse*, Herning: Systime:, kapitel 1.

Andersen, N.Å. 1997 *Udlistering – Strategi og historie*, København: Nyt fra Samfundsvidenskaberne.

Anderson, Benedict. 1983. *Imagined communities: reflections on the origin and spread of nationalism*. London: Verso Editions/NLB.

Barthes, Roland, 1977. *Image-Music-Text*. London: Fontana.

Bejder, Peter & Holt, Kim, 2003. *Fra huguenotter til afghanere - indvandringens historie i Danmark*, Århus: Systime.

Bjerg Nielsen, Bodil og Pihl, Louise, 1998. *På kantet af medborgerskab: en analyse af dansk indvandrer/flygtningepolitik i et medborgerskabsperspektiv*, Københavns Universitet: Institut for Statskundskab, speciale.

Billig, Michael, 1995. *Banal Nationalism*, London: Sage.

Borevi, Karin, 2002. *Välfärdsstaten i det mångkulturella samhället*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis : Univ.-bibl.

Brubaker, Loveman and Starnatov, "Ethnicity as Cognition", *Theory and Society*, forthcoming, pp. 1-46.

Brubaker, Rogers, 1999. "The Manichean Myth: Rethinking the Distinction Between 'Civic' and 'Ethnic' Nationalism." in Hanspeter Kriesi et al Eds. *Nation and National Identity: The European Experience in Perspective*, Zurich: Ruegger, Pp. 55-71.

Brubaker, Rogers, 2001. "The Return of Assimilation? Changing Perspectives on Immigration and Its Sequels in France, Germany, and the United States." *Ethnic and Racial Studies* 24 [4], Juli, pp. 531-548.

Brøcker, Anne, 1990. "Udlændingelovgivning I Danmark 1983-86: Faktorer I den politiske beslutningsproces", *Politica*, nr. 3.

Christensen, Lone B., 2000. *Udlændingeret*. København: Jurist- og økonomforbundets forlag.

Coleman, David, 1999. "Indvandringspolitik", i red. Coleman, David & Wadensjö, Eskil:

Indvandringen til Danmark – internationale og nationale perspektiver, København: Spektrum.

Dahlström, E.: "Sociologiska synpunkter på nationella minoriteter", i red. Schwartz, David: *Identitet och minoritet*. Stockholm 1971, pp. 79-104.

Delanty, "Communitarianism and Citizenship", in Isin&Turner Eds. *Handbook of Citizenship Studies*, London: Sage Publications, 2002, pp. 159-175.

Ejrnæs, Morten, 2001. Integrationsloven – en case, der illustrerer etniske minoriteters usikre medborgerskab, AMID Working Paper Series 1/2001.

Entzinger, Han, 2000. "The Dynamics of integration policies" i Koopmans, R. and Statham, P. (Eds.) *Challenging Immigration and Ethnic Relations Politics – Comparative European Perspective*, London: Oxford University Press, pp. 97-118.

Fairclough, Norman, 1992. *Discourse and Social Change*, Cambridge: Polity Press.

Favell, A. "Integration nations: The nation-state and research on immigrants in Western Europe" in Brochmann (Ed.) *The Multicultural challenge*, 2003, pp. 13-42.

Fenger-Grøn, Carsten & Grøndahl, Malene, 2004. *Flygtningenes danmarkshistorie 1954-2004*, Århus: Århus Universitetsforlag.

Folketinget, oplysning. 10.1.2002. "Information fra Folketinget." Pp. 4.

Friis, Karsten 1998. "Identitet som diskurs: Et teoretisk perspektiv på nasjonal identitet" *Internasjonal Politikk*, 56 nr.1, pp. 127-140.

Frølund Thomsen, Jens Peter, 2000. "Diskursanalyse." i *Klassisk og moderne samfundsteori*, red. Heine Andersen and Lars Bo Kaspersen. Kbh.: Hans Reitzel, Pp. 179-195.

Gammeltoft-Hansen, Hans, 1984. *Flygtningeret*. København.: Jurist- og Økonomforbundetsforlag.

Geertz, Clifford 1994 Primordial and Civic Ties in Hutchinson, John& Smith, Anthony D.Eds. *Nationalism*, UK: Oxford University Press, pp. 29-33

Goul Andersen, Jørgen, 2002. *Danskernes holdninger til indvandrere. En oversigt*. AMID Working Paper Series 17/2002.

Green-Pedersen, Christoffer, Michael Baggesen Klitgaard & Asbjørn Sonne Nørgaard 2004. *Den Danske velfærdsstat: Politiske, sociologiske og institutionelle dynamikker*, Arbejdsrapport 1, København: Velfærdskommissionen. 54 pp.

Gaarde Madsen, Jacob, 2000. *Mediernes konstruktion af flygtninge- og indvandrerspørgsmålet*, Århus: Magtudredningen.

Gaasholt, Øystein & Lise Tøgeby, 1996. *I syv sind*. Århus: Politica.

Hammar, Tomas, 1990. *Democracy and the nation state*. Aldershot: Avebury.

Hansen, Finn K. og Henning Hansen, 2004. *Starthjælp og introduktionsydelse - Hvordan virker ydelserne?*, elektronisk udgave, www.casa-analyse.dk.

Hedegaard Rasmussen, Louise, 2002. *Suverænitæt, integration og interdependens*. Århus Universitet: Jean Monnet Centret.

Hedetoft, Ulf, 2003. *The Global Turn*. Aalborg: Aalborg University Press.

Hedetoft, Ulf, udkommer i 2006. The Danish Politics of Ethnic Consensus and the Pluricultural Challenge, i John L. Campbell, John A. Hall and Ove K. Pedersen (red.) *National Identity and the Varieties of Capitalism: The Danish Experience*, Montreal: McGill University Press.

Howarth, David R., Aletta J. Norval, and Yannis Stavrakakis, 2000. *Discourse Theory and Political Analysis*. Manchester: Manchester University Press.

Hutchinson, John, and Anthony D. Smith, 1994. *Nationalism*. Oxford: Oxford University Press.

Hvenegaard-Lassen, Kirsten, 2002. *På lige fod : samfundet, ligheden og folketingets debatter om udlændingepolitik 1973-2000*. Københavns Universitet: Det Humanistiske Fakultet. Ph.d.-afhandling.

Ifversen, Jan, 1997. *Om magt, demokrati og diskurs – diskuteret i lyset af den Franske Revolution*. Århus: Center for Kulturforskning.

Jelstrup, Thomas H. & Kjær Hansen, Simon, 2003. *Hvad er en dansker? : en genealogisk undersøgelse af det nationale medlemskabs udvikling i dansk indfødsret 1776-2002*, Københavns Universitet: Institut for Statskundskab, speciale.

Jensen, Bent, 1999. "30 års avisdebat om "De Fremmede" i Danmark." i Coleman & Wadensjö *Indvandringen til Danmark – internationale og nationale perspektiver*, København: Spektrum.

Jørgensen, Marianne W. og Phillips, Louise. 1999 *Diskursanalyse som teori og metode*. Roskilde: Roskilde Universitetsforlag.

Kjær, Kim U., 1997. *Flygtninges retsstilling i Danmark - asyl og midlertidig beskyttelse*. København: Det Danske Center for Menneskerettigheder.

Kleis, Birgit, og Niels Beckman, 2004. *Indfødsretsloven*. København: Jurist- og Økonomforbundet.

Koch, Ida E., Røberg, Kristine, Schaumburg-Müller, Sten & Vedsted-Hansen, Jens, 2004. *Menneskerettigheder og magtfordeling – domstolskontrol med politiske prioriteringer*, Århus: Magtudredningen.

Koopmans, Ruud, and Paul Statham, 2000. *Challenging immigration and ethnic relations politics : comparative European perspectives*. Oxford: Oxford University Press.

Korsgaard, Ove, 2004. *Kampen Om Folket*. København.: Gyldendal.

Laclau, Ernesto, and Chantal Mouffe, 1985. *Hegemony and Socialist Strategy*, London: Verso.

Marshall, Thomas H.: *Citizenship and Social Class*, Pluto Press, Concord 1992.

Larsen, John Aggergaard og Tveiten, Oddgeir (1999) ”Fragmenter: Sammenlignende kommentarer til de tre medieforløb” Tveiten, Oddgeir (red.) *Bosniske krigsflygtninger i mediebildet- nordiske perspektiver*. Nord 1999:2.

Modood, T. “Introduction: The Politics of Multiculturalism in the New Europe” in Modood&Werbner Eds. *The Politics of Multiculturalism in the New Europe – Racism, Identity and Community*, 1997, pp. 1-25.

Mouffe, Chantal: *The Return of the Political*, Verso, London 1993.

Necef, Mehmet Umit, 1999. „Indvandring, den nationale stat og velfærdsstaten” i Peter Seeberg (red.) *Ubekvemme udfordringer. Aktuelle tendenser i den danske og udenlandske indvandrerdiskussion*. Odense: Odense Universitetsforlag.

Necef, Mehmet Umit, 2000. ”Den danske debat om indvandrere og flygtninge 1964-2000 – synspunkter i og på forskning”, *Den jyske Historiker*, nr. 89, juni.

Nielsen, Niels Møller, 2001. "PRsuation - om argumentation i Public Relations." i *Profil og Offentlighed*, red. Femø Nielsen. København: Samfundslitteratur, Pp. 211-229.

Rawls, John: *A Theory of Justice*, Oxford University Press, New York, 1973.

Schierup, C-U. 1993. *På kulturens slagmark, Mindretal og størretal taler om Danmark*. Esbjerg: Sydjysk Universitets forlag.

Seeberg, Peter 2001. "Flygtningebegreber og det nationale perspektiv" i Peter Seeberg (red.) *Ubekvemme udfordringer. Aktuelle tendenser i den danske og udenlandske indvandrerdiskussion*. Odense: Odense Universitetsforlag.

Skinner, Quentin: *Liberty Before Liberalism*, Cambridge University Press, Cambridge, 1998.

Soysal, Yasemin, 1994. *Limits to Citizenship*. Chicago, IL:Chicago University Press.

Steffensen, T., 1991. *Lov om dansk indfødsret med kommentarer*, Kbh.: Jurist- og økonomiforbundets forlag.

Steiner, Niklaus, 2000. *Arguing About Asylum: The Complexity of Refugee Debates in Europe*. New York: St. Martin.

Taguieff, Pierre-André, 1990. "The New Cultural Racism in France", *Telos*, Vol. 83, pp. 109-122.

Taylor, Charles: *Multiculturalism and "the Politics of Recognition"*, Princeton University Press, New Jersey 1992.

Togeby, Lise, 2002. *Grønlandere i Danmark. En overset minoritet*, Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Togeby, Lise, 2004. *Man har et standpunkt*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Torring, Jacob, 2004. *Det stille sporskifte i velfærdsstaten. En diskursteoretisk beslutningsprocesanalyse*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Torring, Jacob, Allan Dreyer Hansen, and Torben Bech Dyrberg, 1999. *Diskursteorien på arbejde*: Roskilde universitetsforlag.

Torring, Jacob, www.diskurs.dk/skaermkursus/skaerm2.pdf, p. 4, 22.8.2005.

Wodak, Ruth, Teun A. van Dijk, 2000. *Racism at the Top, The Investigation, Explanation and Countering of Xenophobia and Racism*. Klagenfurt: Drava Verlag.

Würtz Sørensen, Jørgen, 1988. *Hvor dansk? Så dansk! : den politiske debat om indvandrerintegration i 70-erne og 80-erne*. Århus Universitet: Center for Kulturforskning, arbejdspapir.

Würtz Sørensen, Jørgen, 1989. *Assimilation/integration: begreber, ideologi, politik*. Århus Universitet: Center for Kulturforskning, arbejdspapir.

Åkerstrøm Andersen, 1999. "Spisningens synliggørelse, *Grus*, nr. 59, 2, pp. 21-43.

SPIRIT PhD Series:

- | | | | |
|---|----------------|--|------|
| 1 | Christina Fiig | A Feminist Public Sphere - An Analysis of the Habermasian Public Sphere in a Danish Gender Political Context | 2004 |
| 2 | Björg Colding | Education and ethnic minorities in Denmark | 2004 |
| 3 | Camilla Elg | Set og overset. Unge kvinder med indvandrerbaggrund i Danmark | 2005 |
| 4 | Lærke K. Holm | Folketinget og Udlændingepolitikken – diskurser om naturaliserede, indvandrere og flygtninge 1973-2002 | 2006 |